UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES
DROITS LÉGISLATIFS
DU
PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PAR

Henri BOSC

AVOCAT

LICENCIÉ ÈS LETTRES

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1906

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX.

PERSONNEL.

MM. Bry, doyen, professeur de Droit romain.

Jourdan, professeur de Droit civil.

Bouvier-Bangillon, professeur de Droit commercial.

Lacoste, professeur de Droit civil.

Vermond, professeur de Droit romain.

Moreau, professeur de Droit administratif.

Audinet, professeur de Droit international public.

Cézar-Bru, professeur de Droit civil.

Babled, professeur d'Economie politique.

Huvelin, professeur de Droit romain à la Faculté de Droit de Lyon, chargé du cours d'Histoire du Droit public.

Bonnecarrère, agrégé, chargé du cours de Droit criminel.

Caillemer, agrégé, chargé du cours d'Histoire du Droit français.

Delpech, agrégé, chargé des cours de Droit constitutionnel.

Schatz, agrégé, chargé des cours d'Economie politique et d'Histoire des doctrines économiques (doctorat).

Morin, chargé du cours de Procédure civile.

Jougla, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES
DROITS LÉGISLATIFS

DU

PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PAR

Henri BOSC

AVOCAT

LICENCIÉ ÈS LETTRES

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1906

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549809_0008

BIBLIOGRAPHIE (1)

Allen. — *Inquiry into the rise and growth of the royal prerogative in England.* London, 1849.

Andrews. — *A Treatise on the Jurisprudence, Constitution and Laws of the United States.* Chicago, 1900.

Anson. — *Law and Custom of the Constitution*, 2d ed. Oxford, 1896.

Bagehot. — *La Constitution anglaise.* Trad. Gaulhiac, Paris, 1869.

Bancroft. — *Histoire des Etats-Unis depuis la découverte du Continent américain.* Trad. Gatti de Gamond, Paris et Bruxelles, 1861-1864.

— *History of the formation of the Constitution of the United States of America.* 6th ed. New-York, 1900.

Bard et Robiquet. — *La Constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les Constitutions étrangères.* 2e éd. Paris, 1878.

Bazalgette. — *Théodore Roosevelt.* Paris, 1905.

Becker.— *Die hundertjährige Republik. Sociale und politische Zustände in den Vereinigten Staaten Nord Amerika's.* Augsbourg, 1876.

Benton. — *Thirty years' View.* New-York, 1875.

Blackstone. — *Commentaires sur la Constitution anglaise.* Trad. Chompré, 1822.

Boutmy. — *Etudes de droit constitutionnel.* Paris, 1885.

— *Eléments d'une psychologie politique du peuple américain.* Paris, 1902.

Bryce. — *La République américaine.* Trad. dans la Coll. Boucard et Jèze. Paris, 1900.

Buren (Van). — *Inquiry into the origin and course of political parties in the United States.* New-York, 1867.

Burgess. — *Political Science and Comparative Constitutional Law.* Boston and London, 1902.

Chambrun (de). — *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis.* 2e éd. Paris, 1896.

Channing. — *The United States of America, 1765-1865.* Cambridge, 1896.

Cooley. — *The general principles of Constitutional Law in the United States of America.* 3d ed. by Andrew McLaughlin. Boston, 1898.

(1) Nous n'indiquons ici que les livres que nous avons consultés personnellement.

Cooley. — *Constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union*. 6th ed. by Angell. Boston, 1890.

Dicey. — *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*. Trad. dans la Coll. Boucard et Jèze, Paris, 1902.

Dixon. — *History of William Penn*. Berlin, 1872.

Doyle. — *History of America*. London, 1875.

Dupriez. — *Les Ministres dans les principaux Etats d'Europe et d'Amérique*. Paris, 1893.

Dupuy. — *De l'organisation, des attributions et de la responsabilité du pouvoir exécutif en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*. Thèse Bordeaux, 1890.

Encyclopédie Britannique. Article, au mot *Veto*, du Professeur Orelli, de Zurich.

Esmein. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. 3e éd. Paris, 1903.

Eyma. — *La République américaine*. Paris-Bruxelles, 1861.

Fairlie. — *The national Administration of the United States*. New-York, 1905.

Fédéraliste (*Le*). Trad. dans la coll. Boucard et Jèze, Paris, 1902.

Foster. — *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston, 1896.

Franqueville (de).— *Les Etats-Unis du Centenaire*. Paris, 1889.

— *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris, 1887.

Freeman. — *Le développement de la Constitution anglaise*. Trad. Dehaye. Paris, 1877.

Fuzier-Herman. — *La Séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé*. Paris, 1880.

Gigot. — *La démocratie autoritaire aux Etats-Unis. Le général André Jackson*. Paris, 1885.

Gneist. — *La Constitution communale de l'Angleterre*. Trad. Hippert, Paris, 1868.

Goldsmith. — *Histoire d'Angleterre*. Trad. Aragon, Paris, 1840.

Gourd. — *Les Chartes coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord*. Paris, 1885-1903.

Guizot. — *Histoire de la Révolution d'Angleterre*. 4e éd. Paris, 1850.

Hallam. — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*. Trad. Guizot. Paris, 1828.

Harrison. — *This Country of Ours*. New-York, 1903.

Hartpole-Lecky. — *Democracy and Liberty*, 2d ed. London, 1896.

Hauser. — *L'Impérialisme américain*. Paris, 1905.

Hildreth. — *The history of the United States of America from the discovery of the continent to the organization of Government under the Federal Constitution. 1497-1789*. Rev. ed. New-York, 1871.

— *The history of the United States of America from the adoption of*

the Federal Constitution to the end of the sixteenth Congress, 1788-1821. Rev. ed. New-York, 1871.

Holst. — *Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika*. 1er vol. Dusseldorf, 1873. 2e vol. Berlin, 1878.

— *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*, paru dans le *Handbuch des Œffentlichen Rechts der Gegenwart*, von H. Marquardsen. Freiburg i. B. 1888. 4e vol. 1er demi-vol., 3e partie.

Jefferson — *Manuel de Pratique parlementaire*. Trad. Delpech et Marcaggi, dans les *Annales des Facultés de Droit et des Lettres d'Aix*, 1905.

Kent. — *Commentaries on American Law*, 14th ed. par J. Gould. Boston, 1896.

Laboulaye. — *Histoire des Etats-Unis*. Paris, 1866.

Laveleye (de).— *Le Gouvernement dans la démocratie*. Paris, 1891.

Leclerc. — *Choses d'Amérique*. Paris, 1895.

Leroy-Beaulieu (Paul).— *De la colonisation chez les peuples modernes*. Paris, 1891.

Leroy-Beaulieu (Pierre). — *Les Etats-Unis au XXe siècle*. Paris, 1904.

Locke. — *Du gouvernement civil*. Trad. fr. Paris, 1703.

Macaulay. — *Le règne de Guillaume III*. Trad. Pichot, Paris,

— *Critical and historical essays*. London, 1894.

Macy. — *Our Government*. Rev. ed. Boston, 1902.

— *Party organization and machinery*. London 1905.

Madison papers (*The*). — Edités par H. Gilpin, Washington, 1840.

Marcombes. — *Deux formes de gouvernement. Le gouvernement présidentiel. Le gouvernement congressionnel*. Thèse, Paris, 1901.

Mason. — *The Veto power*. Boston, 1891.

May. — *Parliamentary practice*. London, 1893.

McKee. — *A Manual of congressional practice*. Washington, 1892.

Moireau. — *Histoire des Etats-Unis de l'Amérique du Nord*. Paris, 1892.

Molyneaux. — *The practical development of delegation and representation in the United States of America*. New-York, 1880.

Montesquieu. — *Esprit des lois*.

Moreau. — *Pour le Régime parlementaire*. Paris, 1903.

— *Eléments de Droit constitutionnel*. 4e éd. Paris 1900.

Noailles (de). — *Cent ans de république aux Etats-Unis*. Paris, 1886-1889.

Nolte. — *Histoire des Etats-Unis d'Amérique*. Paris 1879.

Ostrogorski. — *La démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, 1903.

Parton. — *Life and times of Benjamin Franklin*. New-York, 1864.

Pike. — *A constitutional history of the House of Lords*. London, 1894.

Poore (Perley). — *The Federal and State Constitutions, colonial Char-*

ters and other organic Laws of the United States, 2d ed. Washington, 1873.

Roosevelt. — *L'Idéal américain*. Trad. de Rousiers. Paris, 1904.

— *New-York*. Trad. Albert Savine. Paris.

— *La Vie intense*. Trad. de Faucigny Lucinge et Izoulet. Paris.

Rousiers (de). — *La vie américaine*. Paris, 1892.

Schwab. — *The confederate States of America, 1861-1865*. New-York, London, 1901.

Seaman. — *Le Système du gouvernement américain*. Trad. Hippert. 2e éd. Paris-Bruxelles, 1872.

Stevens. — *Les Sources de la Constitution des Etats-Unis*. Trad. Vossion. Paris, 1897.

Story. — *Commentaries on the Constitution of the United States*. 4th ed. Boston, 1873.

Sumner Maine. — *Essais sur le gouvernement populaire*. Trad. franc. Paris, 1887.

Thorpe. — *The Constitutional History of the United States*. Chicago, 1901.

Tocqueville (de). — *De la démocratie en Amérique*. 16e éd. Paris, 1874.

Todd. — *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*. Trad. dans la collect. Boucard et Jèze. Paris, 1900.

Tucker. — *The history of the United States, from their colonization to the end of the twenty sixth Congress in 1841*. Philadelphia, 1859.

Veto Messages of the Presidents of the United States. Washington, 1886.

Viatte. — *Le Veto législatif dans la Constitution des Etats-Unis de 1787 et dans la Constitution française de 1791*. Thèse, Paris, 1901.

Willoughby. — *The American constitutional System*. New-York, 1904.

Witt (de). — *Histoire de Washington et de la fondation de la République des Etats-Unis*. Paris, 1855.

— *Thomas Jefferson*. Paris, 1862.

Woodrow-Wilson. — *Le Gouvernement congressionnel*. Trad. dans la collection Boucard et Jèze. Paris, 1900

Revues.

Revue de Droit public.

Revue politique et parlementaire.

Revue des Deux-Mondes.

La Revue.

The Annals of the American Society of Political and Social Science.

North American Review.

John Hopkins University Series.

Political Science Quarterly Review.

LES

DROITS LÉGISLATIFS

DU PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

PRÉFACE

Nous nous proposons dans les pages qui vont suivre d'étudier les droits législatifs du Président des Etats-Unis d'Amérique. Ce titre semblera contradictoire à ceux qui n'ont qu'une connaissance superficielle de la Constitution de 1787. Comment parler de droits législatifs, appartenant au Président, dans un pays, dont la Constitution est dominée par le principe de la Séparation des pouvoirs, dans un pays où les ministres ne siègent pas dans les Chambres, dans un pays où le Président n'a même pas le moyen de déposer officiellement devant elles le plus insignifiant projet de loi ? Ces droits existent cependant. Ils sont au nombre de deux. L'un est le droit de message, au moyen duquel le Président peut exercer une influence positive dans la confection de la

loi ; l'autre est le droit de veto, au moyen duquel il peut sous certaines conditions empêcher un bill voté par le Sénat et par la Chambre des Représentants de devenir loi.

Après une introduction, dans laquelle nous examinerons comment le principe même de la Séparation des pouvoirs a amené les constituants de Philadelphie à ne laisser au pouvoir exécutif que le droit de message pour communiquer avec le pouvoir législatif et, en même temps, à l'armer du droit de veto pour se défendre contre les envahissements dont sont coutumières les Assemblées législatives, nous consacrerons une première partie de notre étude à l'examen de la nature et de la valeur de ce droit de message, qui constitue la face positive des droits législatifs du Président américain, et une deuxième partie à l'examen méthodique et détaillé de ce droit de veto, qui constitue leur face négative.

Avant d'aborder notre sujet, il nous est un agréable devoir de remercier tous ceux qui ont bien voulu nous aider dans notre œuvre des enseignements de leur savoir et de leur expérience. Nous adressons, ainsi, nos sincères et respectueux remerciements à MM. John W. Burgess, professeur à l'Université de Colombie, Henry W. Farnam, professeur à l'Université de Yale, Ernst Freund, professeur à l'Université de Chicago, J. W. Garner, professeur à l'Université d'Illinois, Jesse Macy, professeur au Collège d'Iowa, Paul S. Reinsch, professeur à l'Université de Wisconsin, Woodrow Wilson, professeur à l'Université de Princeton pour les explications et les renseignements détaillés qu'ils ont eu l'extrême amabilité de nous adresser sur

divers points de notre sujet. Nous adressons également l'expression de notre respectueuse reconnaissance à M. le professeur Gierke, de Berlin, et à M. le professeur Niedner, d'Iéna, qui ont bien voulu nous donner quelques détails sur des points de la Constitution allemande qui se rapprochent de certains points de la Constitution américaine.

Marseille, janvier 1906.

INTRODUCTION

LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS ET LES POUVOIRS LÉGISLATIFS DU PRÉSIDENT A LA CONVENTION DE PHILADELPHIE.

CHAPITRE PREMIER

LES CONSTITUANTS DE PHILADELPHIE ET LA TACHE QU'ILS AVAIENT A ACCOMPLIR.

Au moment où les délégués des divers Etats se réunirent à Philadelphie pour essayer de rédiger un plan complet de Constitution, la situation était des plus critiques. Les colonies avaient rejeté la domination anglaise par la Déclaration d'Indépendance de 1776, et le besoin de s'unir pour continuer avec succès la lutte contre l'Angleterre les avait amenées dès 1777 à adopter une sorte de gouvernement national en signant les Articles de Confédération et d'Union perpétuelle.

Ces Articles présentaient ce caractère particulier d'établir plutôt une sorte de ligue qu'un gouvernement au sens vé-

ritable du mot ; les nouveaux Etats avaient bien voulu s'unir pour repousser l'invasion anglaise, mais ils s'étaient refusés à établir au-dessus d'eux un gouvernement central, capable de faire respecter ses décisions autrement que par un appel à leur bonne volonté. L'organe de gouvernement, prévu par les Articles de Confédération, était un simple Congrès, formé des délégués des divers Etats. Il avait seul le droit d'autoriser les dépenses de guerre nécessitées par les besoins de la défense commune ; il avait seul le droit de décider de la paix et de la guerre, sauf certaines restrictions ; il était seul chargé de nommer les officiers de terre et de mer et tous les fonctionnaires en général... ; il était le juge d'appel de toutes les contestations entre les divers Etats. Cette organisation était imparfaite et condamnée à l'impuissance. Tant que la guerre dura et qu'un même sentiment de haine réunit les colons contre l'Angleterre, ses défauts ne se firent pas trop sentir ; ils apparurent dans toute leur étendue après que le traité de Versailles eut, en 1783, fait disparaître le seul lien qui les unissait.

Tous ces défauts venaient de ce que les Articles ne prévoyaient pas de pouvoir central indépendant du pouvoir législatif et suffisamment armé pour faire respecter ses décisions (1). Le Congrès votait des lois obligatoires pour les

(1) « Le grand vice, le vice radical de la Confédération existante, c'est le principe de la *législation* pour les *Etats* ou les *gouvernements*, en leur *capacité* de *corps* ou de *collectivités*, distinctes des *individus* qui les composent..... Sauf la règle de la répartition, les Etats-Unis ont un pouvoir illimité de faire des réquisitions en hommes et en argent ; mais ils ne peuvent s'en procurer par des règlements qui s'appliquent à tous les citoyens de l'Amérique considérés individuellement. Il en ré-

Etats signataires, il ordonnait des réquisitions d'hommes, de fournitures, d'argent ; mais il eût fallu à côté de lui un pouvoir exécutif qui pût obliger les divers Etats à tenir leur parole, à obéir à la décision prise par leurs délégués. Au moment où l'on avait rédigé les Articles, on avait estimé que le souci de l'intérêt commun rendrait les divers gouvernements empressés à obéir aux décisions de l'organe central ; dans la pratique, les Etats jugeaient eux-mêmes de l'utilité de ces décisions au point de vue de leur intérêt propre, et refusaient de s'y conformer quand elles ne leur paraissaient pas avantageuses pour eux-mêmes. C'était là le défaut principal de ces Articles ; ils en avaient sans doute d'autres (1), mais celui-là suffit à lui seul à expliquer l'anarchie qui résulta de leur fonctionnement.

Frappé d'impuissance, le Congrès n'inspirait ni le respect ni l'obéissance. La situation des Etats commerçants était lamentable, et les tentatives faites par quelques législateurs pour remédier à cet état de choses (émission d'une monnaie de papier légale, grandes facilités accordées aux débiteurs pour se libérer) aggravèrent le mal, et furent la cause de plusieurs révoltes.

L'avenir du pays paraissait plus compromis qu'au mo-

sulte que, quoique en théorie leurs décisions sur ces objets soient des lois constitutionnellement obligatoires pour les membres de l'Union, elles ne sont, en fait, que de simples recommandations que les Etats peuvent observer ou négliger à leur gré » (*Le Fédéraliste*, Trad. fr., G. Jèze, Paris, 1902, pp. 111, 112.

(1) Tous ces défauts sont minutieusement examinés dans les lettres XV à XXII du *Fédéraliste*.

ment de la guerre avec l'Angleterre (1). Devant cette misère générale et devant l'imminence de la guerre civile (2), le vœu populaire réclama, en 1787, la réunion d'une Convention, chargée de remplacer les Articles de Confédération par un gouvernement digne de ce nom, apte à rétablir l'union et la prospérité.

On se rendait compte en effet que l'union et la prospérité ne pouvaient être ramenées dans le pays que par l'établissement d'un gouvernement central assez fort pour faire respecter ses décisions. Il était certain que l'état de paix ne pourrait durer longtemps entre les divers Etats ; un jour ou l'autre, l'extension du commerce de certains d'entre eux porterait préjudice aux autres et amènerait ces derniers à se défendre par les armes. Il était certain aussi que les vastes territoires de l'ouest n'allaient pas tarder à devenir l'objet des convoitises de chacun (3). Pour éviter la guerre, il était nécessaire que tous les Etats sans exception fissent partie d'une même Confédération dont l'organe central serait assez puissant pour intervenir dans leurs querelles et pour imposer sa volonté.

Cela était aussi nécessaire au point de vue de la prospérité commerciale et industrielle du pays. L'absence de toute barrière douanière à l'intérieur de l'Union devait permettre aux grandes entreprises de s'édifier, assurées qu'elles étaient

(1) Bryce, *La République américaine*. Tr. fr. dans la collection Boucard et Jèze, Paris, 1900, I, p. 41.

(2) Channing, *The United States of America, 1765-1865*, Cambridge, 1896, p. 121.

(3) *Le Fédéraliste*, p. 43.

de trouver un marché déjà étendu ; l'équilibre entre la production et la consommation serait aussi plus facile à obtenir et par là seraient supprimées des crises funestes. Le commerce se développerait également avec l'étranger. Une fois devenu prospère, il développerait à son tour l'industrie (1). Mais cette prospérité commerciale et industrielle était liée, elle aussi, à l'existence d'un pouvoir central assez fort pour obliger tous les Etats à intervenir, au cas où le développement de l'industrie et du commerce américains amènerait une puissance étrangère à tenter de s'y opposer par la force.

Les délégués, chargés par les divers Etats d'organiser ce gouvernement central, avaient donc devant eux une tâche glorieuse à remplir ; elle l'était d'autant plus qu'elle n'allait pas sans difficultés.

La première difficulté venait de ce que plusieurs des délégués n'avaient pas reçu de pouvoirs suffisants ; leur mandat leur permettait simplement de proposer et d'accepter de faire aux Articles de Confédération des modifications conformes aux principes républicains (2). Puis, il fallait tenir compte des jalousies inévitables entre les différents Etats ; les plus importants ne voulaient pas être traités sur un pied d'égalité avec les autres, les plus petits au contraire revendiquaient un droit de vote égal pour tous (3). Il fallait,

(1) *Le Fédéraliste*, Lettre XI.

(2) Thorpe, *The Constitutional History of the United States*, 1901, Chicago, I, p. 291.

(3) C'est ainsi que les députés du Delaware avaient reçu l'ordre formel de s'opposer à tout changement qui donnerait un droit de vote égal à chaque Etat.

enfin, amener ces Etats, grands et petits, à consentir d'importantes limitations à leur indépendance particulière en faveur de l'intérêt commun.

Mais si la tâche à remplir était grande et pleine de difficultés, elle n'était point cependant au-dessus des forces de ceux à qui elle incombait. Les délégués des divers Etats étaient, en effet, des gens instruits et versés dans l'étude aussi bien des principes théoriques que des Constitutions qui avaient fonctionné jusqu'alors ; c'étaient aussi des esprits pratiques, désireux d'éviter les abstractions et les utopies qui constituent le principal écueil dans les œuvres de ce genre.

Parmi eux, plusieurs avaient fait des études de droit dans les Universités américaines de Princeton, de Yale, de Harvard, de Colombie, de Pensylvanie, ou dans les Universités écossaise et anglaise de Glascow et d'Oxford (1). La plupart avaient acquis une grande expérience des choses politiques en siégeant dans les différentes assemblées locales. Jay, Madison et Hamilton, en particulier, avaient étudié en détail les diverses formes de gouvernement qu'ils trouvaient aussi bien dans l'histoire ancienne que dans l'histoire moderne (2). Les ligues achéenne et lycienne d'autrefois, l'empire romano-germanique leur étaient connus dans tous leurs détails, aussi bien que l'Union des Pays-Bas, que la

(1) Bancroft, *History of the formation of the Constitution of the United States of America*, 6e éd., New-York, 1900, II, p. 9.

(2) Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, Trad. fr., Paris, 1887, p. 287.

Confédération des divers cantons suisses. A ces données sur l'histoire politique des peuples, il faut ajouter les théories nouvelles sur la constitution des gouvernements, que Montesquieu venait de développer dans son admirable *Esprit des lois*, et dont sir William Blackstone venait de se faire l'écho autorisé dans ses *Commentaires sur la Constitution anglaise*.

Mais, d'autre part, ces constituants étaient des gens pratiques ; « ce n'étaient pas de simples visionnaires, qui arrangent tout sur le papier, mais des politiciens avisés, pratiques, connaissant les hommes et les affaires. Ils inventaient de nouvelles méthodes de gouvernement quand il le fallait, mais ils ne s'évertuaient pas à construire de toutes pièces un système politique entièrement neuf » (1). Ils ne songeaient pas, comme le firent plus tard les révolutionnaires français, à essayer de créer en quelques jours une Constitution entière déduite logiquement de quelques principes directeurs posés *a priori* (2) ; ils en avaient fait la tentative avec les Articles de Confédération et les tristes résultats de cet essai les avaient prévenus pour toujours con-

(1) Ce sont là les expressions dont le Président Roosevelt se sert pour apprécier les auteurs de la première constitution de l'Etat de New-York (Roosevelt, *New-York*, trad. Savine, Paris, p. 196).

(2) « Nullement séduits par le sophisme cher aux Français, qu'on pouvait commander un nouveau système de gouvernement, comme on ferait d'un nouvel habillement, ils n'y auraient pas plus songé qu'à changer de chair et de peau.... Ce n'est que sur le métier retentissant et infatigable du temps que peut se tisser l'étoffe dont devait être fait le vêtement de pensée et d'expression dont la création était alors l'objet de leurs méditations » (Stevens, *Les Sources de la Constitution américaine*, trad. franç. Vossion, Paris, 1897, p. 57).

tre toute nouveauté, leur avaient appris à se défier de toute spéculation purement théorique.

Grâce à cette connaissance des principes théoriques, grâce aussi à leur sens des réalités pratiques, ils purent surmonter toutes les difficultés et venir à bout de leur tâche ; en quelques mois, ils discutèrent et votèrent un texte de Constitution, qui de l'avis unanime est un des meilleurs instruments politiques des temps modernes (1).

(1) « The American Constitution is the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purpose of man. » Bancroft, *op. cit.*, II, p. 231.

« L'expérience et la sagesse des membres de la Convention..... leur permirent de produire la Constitution la plus parfaite qui ait été jamais rédigée pour le gouvernement d'une nation ». Seaman, *Le système du gouvernement américain*, Trad. Hippert, 2e éd., Bruxelles et Paris, 1872, p. 48.

CHAPITRE II

LA RÈGLE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS PRISE COMME PRINCIPE DIRECTEUR PAR LES CONSTITUANTS DE PHILADELPHIE.

Le principe de la Séparation des pouvoirs, aperçu tout d'abord par Locke (1), fut repris et développé par Montesquieu. Alors que Locke établit une distinction inutile entre le pouvoir exécutif et le pouvoir fédératif ou droit de faire la paix et la guerre et ne considère pas le pouvoir judiciaire comme complètement indépendant des autres, l'auteur de l'*Esprit des Lois* distingue trois pouvoirs : le législatif, l'exécutif, le judiciaire, et cette distinction a, depuis, fait autorité. « Il y a, dit-il, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs, la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassadeurs, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers (2). »

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3e éd., Paris, 1903, p. 301.

(2) Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. VI.

D'après Montesquieu, ces trois pouvoirs doivent être confiés à des titulaires distincts. Permettre à un seul homme ou à une seule assemblée d'exercer les trois pouvoirs, ce serait courir le risque de les voir user de leur autorité d'une manière tyrannique, ce serait tout perdre, pour employer son expression simple mais énergique. En supposant même que deux seulement de ces pouvoirs soient confiés à un même titulaire, il est visible qu'il n'y aura pas encore de liberté. « Lorsque, dans la même personne, dit-il, ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge aurait la force d'un oppresseur (1). »

Cette théorie de Montesquieu eut une immense influence sur la science politique du XVIII^e^ siècle. Elle rencontra, sans doute, des détracteurs (2), mais la majorité des auteurs vit dans le nouveau principe une sorte de dogme irréfutable, qui devait être à la base de toute organisation politique ; parmi ces derniers, il faut mettre au premier plan, les hommes d'état américains de la fin du XVIII^e^ siècle.

(1) *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. VI.
(2) Esmein, *op. cit.*, p. 311.

Le principe de la Séparation des pouvoirs avait, en effet, rapidement franchi l'Atlantique. Dès 1774, nous voyons le premier Congrès continental envoyer au Canada une adresse où le passage de Montesquieu, énonçant le principe, était cité tout au long (1). La Déclaration d'Indépendance et les premières Constitutions des Etats montrent bien aussi que les nouvelles théories étaient connues des hommes d'état d'alors, et avaient fait une profonde impression sur leur esprit. La Constitution du Massachusetts déclare « que le département législatif n'exercera jamais les pouvoirs exécutif et judiciaire ou l'un des deux ; que le département exécutif n'exercera jamais les pouvoirs législatif et judiciaire ou l'un des deux ; que le judiciaire n'exercera jamais les pouvoirs législatif et exécutif ou l'un des deux ». La Constitution du Maryland, de même, établit solennellement que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent toujours être séparés et distincts l'un de l'autre. « Les départements législatif, exécutif et judiciaire, dit d'autre part la Constitution de la Virginie, seront séparés et distincts, de manière qu'aucun d'entre eux n'exerce les pouvoirs qui appartiennent légitimement à un autre (2). »

On pourrait extraire de semblables citations des Constitutions des autres Etats. Toutes se prétendent fondées sur le nouveau principe, toutes ont été rédigées par des hommes d'état, désireux de mettre en pratique les théories nouvelles.

(1) Molyneaux, *The practical development of delegation and representation in the United States of America*. New-York, 1880, p. 41.

Ce Congrès réunit des délégués de douze colonies et eut pour but d'organiser la résistance en commun contre l'Angleterre.

(2) *Le Fédéraliste*, p. 402 et suiv.

Il en fut de même en 1787. Les délégués, envoyés à la Convention de Philadelphie par les divers Etats, essayèrent d'établir leur projet de Constitution d'après les principes mêmes, que beaucoup d'entre eux avaient contribué à faire appliquer dans les Constitutions particulières des Etats. Ils s'efforcèrent de combiner un gouvernèment fédéral où les divers pouvoirs seraient attribués à des titulaires distincts, indépendants les uns des autres.

Mais, comme nous l'avons déjà dit, ces constituants étaient des gens pratiques qui ne voulaient pas se lancer dans l'inconnu, en créant de toutes pièces une Constitution conforme au principe de la Séparation des pouvoirs. Ils préférèrent s'inspirer des Constitutions existantes, et les modifier simplement d'après les données de l'expérience. La Constitution qu'ils prirent pour guide ne fut pas la Constitution hollandaise, comme l'a soutenu un auteur (1). Le fondateur d'une des plus grandes colonies, William Penn, était hollandais, sans doute, et les coutumes hollandaises avaient bien pu se glisser à sa suite dans l'Etat auquel il donna son nom pour se répandre ensuite au dehors ; sans doute aussi, les principes puritains et républicains de la Hollande étaient fort en harmonie avec l'état d'esprit des colons américains. Mais, à la fin du XVIII^e^ siècle, la Hollande avait bien perdu de son antique esprit de liberté, et les vices de ses institutions ne

(1) Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*. Paris, 1866. — Cette opinion est également celle que soutient M. Douglas Campbell dans son ouvrage sur « *Les Puritains en Hollande, en Angleterre et en Amérique* ».

pouvaient échapper aux rédacteurs de la Constitution fédérale (1).

Les Constitutions, dont ces derniers s'inspirèrent, furent tout simplement la Constitution anglaise, telle du moins qu'elle leur apparaissait au travers des écrits de Blackstone et de Montesquieu, et les Constitutions coloniales existant avant la Déclaration d'Indépendance. On a sans doute objecté à cette opinion, en ce qui concerne l'Angleterre tout au moins, que les rédacteurs de la Constitution n'ont jamais déclaré ouvertement leur intention de s'inspirer des institutions britanniques. A cela, nous répondrons qu'ils ne pouvaient faire différemment, étant donnés d'une part les difficultés qu'ils rencontraient dans l'accomplissement de leur tâche, et d'autre part le sentiment d'hostilité qui régnait encore dans le peuple contre une nation qui avait essayé de l'asservir. Cet argument trouve sa confirmation dans les paroles mêmes prononcées par certains d'entre eux : « Je crois que les formes de gouvernement de l'Angleterre sont le meilleur modèle que le monde ait jamais produit », disait Hamilton, et Pinckney affirmait : « Je suis libre de déclarer que je crois la Constitution anglaise la meilleure Constitution existante.» Mais, s'ils pensaient que

(1) Madison, après avoir sommairement décrit le fonctionnement de la Constitution des Pays-Bas ajoute : « Telle est sur le papier la nature de la célèbre Confédération belge. Quels sont les caractères que l'expérience lui a imprimés ? Faiblesse dans le gouvernement, discorde entre les provinces, influence et insultes de la part des puissances étrangères, existence précaire pendant la paix et malheurs extraordinaires dans la guerre ». *Le Fédéraliste*, p. 152.

la Constitution anglaise était réellement bien agencée, ils ne pouvaient voir aucun inconvénient à s'en inspirer. Notre opinion est du reste celle que partagent la plupart des auteurs actuels. « A première vue de la Constitution des Etats-Unis, dit sir Henry Maine, la ressemblance qu'offrent les Présidents des Etats-Unis avec un roi européen, surtout avec le roi de la Grande-Bretagne, est trop évidente pour qu'on puisse s'y méprendre » ; et il ajoute un peu plus loin : « L'association d'idées, qui guida les fondateurs de la Constitution américaine, fut celle-ci : ils prirent le roi de la Grande-Bretagne, passèrent en revue ses pouvoirs et leur imposèrent des restrictions toutes les fois que ceux-ci leur apparurent excessifs ou mal appliqués aux circonstances particulières des Etats-Unis (1). » M. Bryce déclare également que le Président américain n'est autre chose qu'une copie réduite et perfectionnée du monarque anglais (2), et M. Stevens arrive à la même conclusion, après une étude comparative très fouillée des Constitutions anglaise et américaine (3).

Est-ce à dire que les constituants se sont purement et simplement bornés à copier la Constitution anglaise ? Ce n'est pas là la pensée des deux derniers auteurs que nous venons de citer et ce n'est pas non plus la nôtre. Nous croyons que les rédacteurs de la Constitution ont eu la pensée de s'inspirer de la Constitution anglaise, en laquelle ils

(1) Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*. Trad. Hippert, 2e éd., Bruxelles et Paris, 1872, pp. 295-297.

(2) Bryce, *op. cit.*, I, p. 66.

(3) Stevens, *Les Sources de la Constitution des Etats-Unis*. Trad. Vossion, 1897.

avaient appris à voir l'application absolue du principe de la Séparation des pouvoirs, mais nous croyons également qu'elle ne fut ni le seul, ni même le principal objet de leur attention. Les constituants avaient, en effet, chez eux des Constitutions toutes fondées sur le même principe, et dont le fonctionnement leur était familier ; il eût été étonnant qu'ils n'eussent pas pensé à s'en inspirer.

En fait, ils s'en inspirèrent autant et plus même que des institutions britanniques. Nous arrivons donc à cette conclusion, qui résume bien notre pensée, à savoir que la Constitution américaine est une combinaison de la Constitution anglaise et des anciennes Constitutions coloniales.

En ce qui concerne la Constitution de la Grande-Bretagne, il est à remarquer que les membres de la Convention imitèrent la Constitution anglaise, non pas telle qu'elle avait été autrefois, mais telle qu'elle leur apparaissait sous le règne de Georges III.

La Séparation des pouvoirs n'avait pas existé de tout temps dans la Constitution anglaise. Il y eut tout d'abord une période de confusion des pouvoirs qui dura jusqu'à la mort d'Edouard III, en 1377 ; les rois anglais furent jusqu'alors les maîtres absolus du pouvoir exécutif, les législateurs véritables, les juges souverains ; c'est à cette époque qu'une formule du Year Book de la vingt-troisième année du règne d'Edouard III exige que : « Le Roy fist les leis per assent dez pères et de la Commune, et non pas lez pères et la Commune » (1).

(1) Franqueville (de), *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, 1887, I, p. 273.

Insensiblement, cependant, une évolution se produisit qui concentra la plus grande partie du pouvoir législatif entre les mains du Parlement. Grâce au droit qu'avaient les Communes de présenter des pétitions au roi, grâce à leur prérogative de consentir l'impôt, elles acquérirent le droit de légiférer en faisant de l'acquiescement du roi à leur réclamation la condition de l'aide consentie. La Couronne fut, dès lors, presque entièrement dépouillée de toute participation active dans la confection de la loi (1) ; le roi n'eut plus que le pouvoir de suspendre les lois par la promulgation de proclamations, et celui de dispenser de leur exécution, ou même d'amnistier des peines encourues par leur non-observation ; il continuait cependant à être regardé comme partie intégrante du pouvoir législatif, et à ce titre devait donner son assentiment à une loi pour qu'elle fut valable. De ces prérogatives, les deux premières furent supprimées par le Bill of Rights, mis par le Parlement à Guillaume III comme condition de son accession au trône, et juré par lui à Whitehall le 13 février 1688. Le droit de faire la loi fut dès lors l'apanage exclusif des Chambres. Le principe de la Séparation des pouvoirs était entré dans la Constitution anglaise.

L'évolution subie par les institutions anglaises devait se continuer après 1688, mais en sens inverse ; au lieu de se faire dans le sens d'une séparation des pouvoirs de plus en plus rigoureuse, elle se fit dans le sens complètement opposé.

(1) Mason, *The Veto power*. Boston, 1891, p. 15.

Après la révolution de 1688, qui porta au pouvoir la dynastie de Hanovre, la puissance du Parlement devint si grande qu'il était presque impossible pour la Couronne de gouverner sans son assentiment. Le meilleur moyen d'avoir cet assentiment était de prendre comme ministres les chefs mêmes de la majorité ; c'est ce que firent les rois, et là se trouvait le germe du futur régime parlementaire. En même temps que le roi devint moins libre dans le choix de ses ministres, il se désintéressa peu à peu de leurs délibérations. Georges I, monté sur le trône en 1714, était un Allemand, qui comprenait fort mal la langue anglaise ; incapable de suivre les discussions de ses ministres, incapable par suite de les diriger, il prit l'habitude de ne plus y assister. Ceci fonda une nouvelle coutume et à l'avènement de Georges III, c'était un principe établi que les ministres délibéraient hors de la présence du prince (1).

Au moment où Georges III monta sur le trône, la situation respective du Parlement et du roi était donc la suivante : Le Parlement avait seul en principe le droit de faire la loi ; le roi était le chef du pouvoir exécutif, mais il avait perdu en fait le pouvoir de choisir ses ministres. Si Georges III avait suivi l'exemple de ses prédécesseurs, les constituants de Philadelphie n'auraient eu sous les yeux qu'une Constitution avec une séparation des pouvoirs atténuée. Il ne devait pas en être ainsi.

Tout changea avec Georges III. Elevé dès l'enfance dans

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 122.

une conception très haute du pouvoir royal, il était bien décidé à faire revivre ce pouvoir personnel du souverain qui avait presque disparu de la sphère du gouvernement depuis l'avènement de la maison de Hanovre (1) ; le conseil de Cabinet, sous son règne, ne fut plus composé que de ses créatures ; son premier ministre, Lord North, ne fut qu'un employé obéissant, qu'il conserva au pouvoir malgré cette fameuse résolution où la Chambre des Communes affirmait que l'influence grandissante de la Couronne devait être réprimée, et malgré les votes de défiance qui lui furent prodigués.

Ce pouvoir personnel se manifestait de plusieurs manières. Le roi était d'un côté le chef du pouvoir exécutif ; il était seul chargé de l'exécution des lois, il nommait à tous les emplois civils et militaires, il rendait la justice au moyen de juges nommés et commissionnés par lui, poursuivait la répression des crimes et exerçait le droit de grâce, il représentait l'Angleterre vis-à-vis des puissances étrangères, envoyait ou recevait les ambassadeurs, concluait les traités de paix ou d'alliance.

En ce qui concerne la législation, le roi pouvait adresser des communications aux Chambres ; il pouvait les convo-

(1) Stevens, *op. cit.*, p. 143. — « Le désir du roi, écrit May, était de se charger personnellement de l'administration des affaires publiques importantes, de diriger la politique de ses ministres, et de distribuer lui-même les emplois et les faveurs, patronage de la Couronne..... Quand il y avait au pouvoir des ministres, qui n'étaient pas ceux de son choix, il complotait contre eux jusqu'à ce qu'il les eût renversés, et quand il avait réussi à y placer ses amis, il les forçait à adopter sa propre politique. » May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, I, pp. 23-26, cité par Stevens, *op. cit.*, p. 144.

quer, les proroger ou les ajourner. Il pouvait dissoudre la Chambre des Communes, et changer la majorité dans la Chambre des Lords par la création de nouveaux pairs. Il exerçait une influence toute puissante sur le Parlement par la dispensation de places et d'honneurs à ses membres. Il avait aussi en principe un droit de sanction sur les lois. Mais là s'arrêtait son pouvoir ; il restait cantonné dans son domaine de l'administration du royaume, comme le Parlement restait cantonné dans les attributions législatives.

Les Constitutions coloniales offraient aux constituants de 1787 l'exemple d'un système constitutionnel semblable à celui de la Constitution britannique, et cela pour la raison bien simple qu'elles avaient été elles-mêmes calquées sur cette dernière (1).

Dans toutes les colonies, quelle que fût leur forme (2), le gouverneur administrait seul et sans aucun contrôle. Dans les colonies de la Couronne (3), c'est-à-dire dans les colonies fondées par la seule initiative des émigrants, sans le

(1) « Les colonies américaines, dit M. Stevens, étaient peuplées en majorité d'Anglais, et étaient sujettes de la Grande-Bretagne, et leurs institutions étaient essentiellement anglaises de caractère, sauf les modifications prévues par les chartes royales, en vertu desquelles les gouvernements des diverses colonies furent organisés et celles provenant des nécessités inhérentes à la transplantation sur un nouveau sol », *op. cit.*, p. 10.

(2) Blackstone divise ces colonies en trois groupes suivant leurs caractères ; il distingue les gouvernements provinciaux, les gouvernements de propriétaires et les gouvernements à charte. Cette division est devenue depuis lors traditionnelle.

(3) Il y en avait sept : New-Hampshire, New-York, New-Jersey, Virginie, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Géorgie.

secours de grands seigneurs ou de compagnies par actions, le gouverneur, nommé par la Couronne, exerçait par délégation toutes les prérogatives du monarque britannique. Dans les colonies de propriétaires (1), fondées par des personnes des hautes classes, qui se faisaient concéder par la Couronne à prix d'argent l'exercice des droits de souveraineté dans les pays où elles s'établissaient, le propriétaire était, par suite, tout puissant, et il avait coutume de déléguer à un gouverneur l'exercice de ses droits. Dans les colonies à charte (2), fondées par des compagnies privilégiées, le régime était plus libéral. Dans le Connecticut et le Rhode Island, le gouverneur, élu pour un an seulement et par les colons eux-mêmes, n'en jouissait pas moins pendant ce temps d'un pouvoir personnel ; cependant, le gouverneur dans le Massachusetts était nommé par le roi et pouvait être assimilé au gouverneur des colonies dites de la Couronne. Dans la plupart de ces colonies, il y avait sans doute à côté du gouverneur, une sorte de conseil. Mais les membres en étaient généralement nommés par lui ; de plus le gouverneur pouvait les consulter, mais il n'était jamais tenu de suivre leurs avis.

Ce pouvoir personnel du gouverneur se traduisait de la même façon que celui de Georges III ; il veillait à l'exécution des lois votées par les Chambres et approuvées par lui ; il nommait à tous les emplois de la colonie et avait le droit

(1) Il y en avait trois : Delaware, Maryland, Pensylvanie.

(2) Il y en avait également trois : Massachusetts, Rhode Island, Connecticut.

de grâce ; il était capitaine général des forces armées et vice-amiral des forces maritimes ; il pouvait même donner des commissions à des corsaires, les assimilant à la marine régulière. Vis-à-vis des législatures locales, il avait les pouvoirs les plus étendus ; il pouvait proroger, ajourner ou dissoudre les Chambres.

Dans la plupart des colonies, d'autre part, le pouvoir législatif était réservé aux colons. Il en était ainsi du moins à la veille de la Déclaration d'Indépendance. A ce moment, dans dix colonies sur treize, le pouvoir législatif était l'apanage exclusif des assemblées représentatives ; le Maryland, la Pensylvanie et le Delaware faisaient exception, et attribuaient l'exercice du pouvoir législatif aux propriétaires et aux colons conjointement (1).

Ainsi, les exemples pratiques, qu'ils avaient sous les yeux, aussi bien que les démonstrations théoriques, qu'ils trouvaient dans Montesquieu, encourageaient les constituants à fonder leur Constitution sur le principe de la Séparation des pouvoirs. Ils n'essayèrent pas du reste d'aller contre ces enseignements, de substituer à ces données de l'expérience et du raisonnement de quelques penseurs des conceptions personnelles, dont la portée leur était forcément inconnue ; et ils rédigèrent leur projet de constitution en s'efforçant d'y faire régner le principe de la Séparation des pouvoirs d'une manière aussi rigoureuse que possible.

Au Président toute la charge de l'administration, au Con-

(1) Gourd, *Les Chartes coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, Paris, 1885-1903, II, p. 10.

grès le soin unique de légiférer : tel est dans ses grandes lignes le système contenu dans le texte voté en 1787.

Au Président appartient, en principe, le soin de diriger les affaires extérieures du pays ; il engage à son gré les négociations relatives à des traités avec les pays étrangers ; il les conduit à sa fantaisie. Il est seul à représenter le pays vis-à-vis des autres puissances, et il ne saurait permettre au Congrès de faire la moindre observation. Il a, en principe (1), le droit de nommer les agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis dans les divers Etats étrangers ; il a aussi celui de recevoir les ambassadeurs et les ministres étrangers. Ce droit peut n'avoir qu'une simple importance honorifique, mais il peut aussi conduire aux résultats les plus graves. Que le Président refuse de recevoir un ambassadeur étranger pour des raisons personnelles à cet ambassadeur, et il est évident que la chose ne troublera guère les relations entre les deux Etats ; mais il peut aussi refuser de le recevoir pour des raisons politiques ; ou bien il peut recevoir officiellement l'envoyé d'un Etat nouvellement formé et dont l'existence n'a pas encore été reconnue par aucune autre nation ; il peut aussi donner ses passeports à tel ou tel ministre étranger : de tels actes peuvent amener de graves complications et il n'est pas exagéré de dire que le Président des Etats-Unis a, en ce qui concerne les relations extérieures, une telle indépendance d'action qu'il peut acculer son pays à une guerre inévitable. Il a également la di-

(1) Nous disons « en principe », parce que nous verrons dans le chapitre suivant que le souci de ne pas donner trop de puissance au Président a amené les constituants à le soumettre, en certains cas, au contrôle du Sénat.

rection de l'administration intérieure du pays ; il nomme, en principe, tous les employés supérieurs et inférieurs ; par eux il veille à l'exécution des lois votées par le Congrès. Enfin, au point de vue militaire, il est le chef des armées et de la marine américaines ; il peut, lorsqu'il le juge nécessaire, appeler sous les armes tout ou partie des milices et se mettre à leur tête pour réprimer une invasion ou un soulèvement ; toute désobéissance à ses ordres, en cette matière, relèverait des tribunaux militaires.

Ainsi, le Président est seul, en principe, à diriger les affaires extérieures et intérieures, à veiller à l'exécution des lois, à disposer de l'armée : en ce qui concerne les attributions exécutives, la Constitution américaine est donc bien inspirée par le principe de la Séparation des pouvoirs. Il en est de même des attributions législatives ; toutes, en principe, ne relèvent que du seul Congrès.

Le Président n'a de représentant dans aucune Chambre du Congrès, et la coutume s'est établie que lui-même n'y paraisse jamais. Aussi, est-il, en principe, tout à fait ignorant des lois qui s'y votent. Il n'a qu'un seul moyen de communiquer avec la législature : c'est le droit de message ; il peut, en effet, il est même obligé, de par la Constitution, de donner au Congrès de temps à autre des renseignements sur l'état de l'Union ; il peut ainsi suggérer aux Chambres l'idée de telle ou telle réforme ; mais cette influence n'est qu'hypothétique, elle n'est qu'extra-constitutionnelle. Si le Congrès ne veut accorder aucune attention aux recommandations présidentielles, il en est entièrement libre. C'est lui, en principe, qui a l'initiative des lois, qui les discute, qui les vote.

CHAPITRE III

CARACTÈRE PARTICULIER DE LA CONCEPTION AMÉRICAINE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS. — LE SYSTÈME DES CONTREPOIDS.

Nous avons vu dans le précédent chapitre que les Constituants de Philadelphie avaient voulu donner et avaient réellement donné comme fondement à leur œuvre le principe de la Séparation des pouvoirs ; en cela, ils ont été imités par les rédacteurs des diverses Constitutions européennes. Ces dernières, cependant, sont loin d'être identiques à la Constitution américaine. Leurs rédacteurs sont partis du même principe que les constituants de 1787, mais ils ne sont pas arrivés aux mêmes conclusions. Cela tient à ce qu'ils n'ont pas eu du principe de la Séparation des pouvoirs la même conception qu'en ont eue les Américains.

Les Américains ont réparti les attributs de la souveraineté entre trois pouvoirs, mais ils ont placé ces trois pouvoirs sur un pied d'égalité ; le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ont été considérés par eux comme égaux en importance. Tous trois doivent collaborer à l'œuvre commune, aucun n'est obligé, même moralement, de s'incliner devant les autres. En ce qui concerne le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, par exemple, les Américains ont marqué cette intention de leur donner à tous deux une

autorité égale en les faisant tous deux élire par la nation. La principale Chambre du Congrès, la Chambre des Représentants, est élue par le suffrage direct ; le Président est en principe élu à deux degrés, mais le mandat impératif transforme en fait cette élection à deux degrés en élection au suffrage direct.

Par le fait même que le Président tire ses pouvoirs d'une concession faite directement par le peuple, il est investi d'une autorité égale à celle dont est investi le Congrès ; il représente la souveraineté nationale au même titre que le Sénat et la Chambre des Représentants, et la conséquence de ceci, c'est qu'il ne lui viendra jamais à l'idée de se sentir obligé de céder aux Chambres. S'il se trouve un jour en désaccord formel avec elles, il ne pensera pas que sa mission se borne à leur imposer un temps d'épreuve ; il ne regardera pas comme son devoir d'essayer seulement de les faire revenir de leur erreur, pour leur céder finalement si elles persistent dans leur résolution première. Représentant le peuple des Etats-Unis au même titre qu'elles, il se sentira, non seulement autorisé, mais encore obligé à ne pas céder, à maintenir sa manière de voir malgré les votes qui pourraient être dirigés contre lui.

A ce point de vue, la conception européenne du principe de la Séparation des pouvoirs est tout autre. En Europe, on ne considère pas les divers pouvoirs comme égaux en droit ; on place le pouvoir législatif au premier plan, et on considère les deux autres pouvoirs comme ses inférieurs. Au lieu d'avoir des pouvoirs coordonnés comme en Amé-

rique, on a des pouvoirs subordonnés les uns aux autres ; et, s'il en est ainsi, c'est qu'on a eu peur de donner au pouvoir exécutif en particulier une puissance égale à celle du pouvoir législatif ; on a redouté de le voir subir l'influence des anciennes traditions absolutistes et user de violence envers les autres pouvoirs pour restaurer l'unité à son profit. Aussi, nulle part, en Europe, le chef du pouvoir exécutif ne tire-t-il son autorité d'une élection directe par le peuple. Il est tantôt héréditaire, tantôt élu par les Chambres. Quand il est héréditaire, il ne peut avoir qu'une autorité restreinte, il ne peut jamais se sentir réellement l'élu de la majorité de son peuple. Quand il est élu par les Chambres réunies en Congrès, il reste toujours leur obligé.

La conséquence inévitable de cet état d'esprit est que dans le cas de conflit avec le pouvoir législatif, le chef du pouvoir exécutif ne se sent pas autorisé à battre en brèche la volonté des représentants véritables du peuple. Il peut essayer sans doute de rallier les Chambres à sa manière de voir, mais, s'il n'y réussit pas dans un temps plus ou moins long, il se croit tenu de leur céder.

Cette conception de la Séparation des pouvoirs est traditionnelle en Europe. Locke, par exemple, voyant dans le pouvoir législatif le représentant unique de la souveraineté nationale, lui subordonne sans hésitation le pouvoir exécutif, mais en tant que pouvoir exécutif, car, d'après lui, l'autorité du titulaire du pouvoir exécutif devient égale à celle du titulaire du pouvoir législatif dans tous les cas où il agit comme pouvoir législatif.

Montesquieu place les divers pouvoirs sur un même plan, mais Rousseau, au contraire, est formel et se prononce dans le sens de l'inégalité. D'après lui, le pouvoir exécutif n'existe que parce qu'il est impossible que le pouvoir législatif veille lui-même à l'exécution de ses décisions ; il faut un pouvoir qui y veille, mais ce pouvoir est par là même subordonné au premier ; il n'a pas à discuter sa décision ; il n'a qu'à s'y conformer aveuglément.

Pour Rousseau, donc, comme pour Locke, le pouvoir exécutif doit être le commis du pouvoir législatif : cette conception de la Séparation des pouvoirs a dominé depuis lors en Europe.

D'où vient qu'il n'en a point été ainsi en Amérique ? D'où vient que les constituants de 1787, qui connaissaient les œuvres de Locke et de Rousseau et qui s'étaient imprégnés de leurs idées, ont adopté du premier coup une conception différente du principe de la Séparation des pouvoirs ? Nous allons essayer d'en montrer les principales raisons.

Et, tout d'abord, les constituants de Philadelphie n'avaient pas, pour adopter la conception de Locke et de Rousseau, les mêmes motifs qu'eurent ces derniers. En Europe, on avait réellement souffert de l'absolutisme du pouvoir exécutif ; les peuples avaient conquis leurs libertés par une lutte incessante et ces libertés une fois conquises, l'indépendance du pouvoir législatif une fois reconnue et consacrée, il fallut songer à les préserver : accorder au pouvoir exécutif la même part de puissance qu'au pouvoir législatif, lui permettre de faire au besoin échec à ce dernier les ex-

posait à le voir user de l'autorité qu'on lui accordait pour regagner ses anciennes prérogatives. Le simple souci d'empêcher le pouvoir exécutif de nuire exigeait donc qu'on le réduisit à une situation secondaire.

En Amérique, il n'en était pas ainsi. Les anciennes colonies avaient souffert sans doute du fait du roi d'Angleterre ou de leurs gouverneurs, le plus souvent à l'occasion de vetos, mis par lui ou par eux sur les décisions prises par les assemblées locales. Mais elles avaient aussi souffert des lois votées par le Parlement britannique et ce furent même certaines de ces lois qui les poussèrent à la révolte (1) ; ils avaient d'autre part reconnu les inconvénients d'un gouvernement sans exécutif avec les Articles de Confédération ; ils en avaient également souffert et ne voulaient pas s'y exposer de nouveau. Le plus sûr moyen était de ne pas laisser

(1) La plus célèbre de ces lois fut la Loi du Timbre de 1765, ordonnant que les comptes, billets, obligations, imprimés de toutes sortes ... fussent sur papier timbré, vendu au profit du Trésor royal au prix fixé par le Parlement ; elle suscita un tel mouvement d'indignation qu'elle fut abrogée l'année suivante. Une loi de 1767 eut pour objet de suspendre la Chambre des Représentants de la province de New-York, coupable d'avoir protesté contre certaines lois récemment votées. Une loi de 1768 remit en vigueur une vieille loi du temps de Henri VIII qui permettait de conduire en Angleterre les personnes accusées de trahison dans les colonies, et de les y juger. Cinq lois de 1774 vinrent tour à tour ordonner le blocus de Boston, jusqu'à ce que la Compagnie des Indes Orientales eut reçu certaines indemnités, autoriser le procès dans la métropole, du moins dans certains cas, de tout colon arrêté dans le Massachusetts, obliger cette colonie à loger des troupes envoyées par la métropole, diminuer ses libertés, ordonner enfin diverses autres mesures vexatoires. V. Gourd, *Les Chartes coloniales et les Constitutions de l'Amérique du Nord*, Paris, 1885-1903, III, pp. 5 et suiv.

au pouvoir législatif la possibilité de s'emparer de toute l'autorité et pour cela de lui opposer un pouvoir exécutif aussi puissant que lui.

L'ingénieux système de balances et de contrepoids que les constituants ont imaginé montre bien leur intention d'établir les divers pouvoirs sur un pied d'égalité. Au lieu de se contenter de décréter sur le papier que les divers pouvoirs seraient indépendants et ne devraient pas empiéter les uns sur les autres, ils ont compris qu'il était nécessaire de pourvoir chacun d'eux d'un moyen de défense contre les agressions dont il pourrait avoir à souffrir. Une objection aurait pu les en empêcher ; elle leur fut faite, mais ils ne pensèrent pas devoir s'y arrêter. Ce qu'ils se proposaient de faire n'allait-il pas à l'encontre du principe même sur lequel reposait tout leur plan de Constitution ? Obliger chaque pouvoir à accepter la collaboration des deux autres, n'était-ce pas contraire au principe même de la Séparation des pouvoirs ? L'objection fut soulevée à plusieurs reprises à la Convention de Philadelphie, mais la plupart des constituants estimèrent que le souci même de la séparation des pouvoirs rendait nécessaires des dérogations partielles, ou plutôt ils pensèrent qu'il n'y avait pas réellement là des dérogations au principe.

Ils pouvaient d'abord s'appuyer sur la théorie de Montesquieu lui-même. L'auteur de l'*Esprit des Lois* déclarait, dans une phrase souvent citée, que c'est « une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'où il trouve des limites. Qui le di-

rait ? La vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir (1). Par là, Montesquieu accordait qu'il ne fallait pas supprimer toute action partielle d'un pouvoir sur un autre, et indiquait que le principe de la Séparation des pouvoirs demandait simplement que la totalité des pouvoirs d'un département ne fût pas exercée par un autre.

Un autre auteur pouvait aussi encourager les Américains dans leur interprétation du principe : Locke, en effet, était très affirmatif ; il pensait que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif devaient être confiés à des mains différentes, mais cela ne l'empêchait pas de prévoir le cas où le pouvoir exécutif agirait en tant que copropriétaire de la puissance législative, et cela, parce qu'il n'y voyait aucune contradiction.

D'autre part, les Constitutions, que les constituants de Philadelphie avaient sous les yeux, devaient les amener tout naturellement à ne pas craindre de donner à un pouvoir le droit de réagir sur les autres. La Constitution anglaise même, prise par Montesquieu, comme type de Constitution fondée sur la séparation des pouvoirs, ne présentait

(1) *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. IV.

« Cette théorie de la balance des pouvoirs est l'objet principal de la doctrine de Montesquieu. Il ne s'appliquait pas seulement à séparer les pouvoirs, à les isoler les uns des autres, au contraire, il était tout prêt à les mettre en relation s'il le fallait, pourvu que le but principal, le maintien de la liberté, fût atteint. *Revue de Droit public*, 1903, II, p. 71. — Tchernoff, *Montesquieu et J.-J. Rousseau.*

en aucune manière une séparation absolue. Le roi était couramment considéré comme partie intégrante du pouvoir législatif (1) ; il pouvait, d'autre part, nommer et révoquer tous les membres du pouvoir judiciaire. L'une des Chambres exerçait le pouvoir exécutif, quand elle siégeait en qualité de grand conseil du roi, et le pouvoir judiciaire dans les cas d'impeachment. Le pouvoir judiciaire, lui-même, participait au pouvoir exécutif, lorsque le roi le consultait, et au pouvoir législatif lorsqu'il assistait et participait aux délibérations des Chambres, ce qu'il faisait souvent, sans avoir cependant voix délibérative (2).

Les Constitutions des différents Etats permettaient d'arriver aux mêmes conclusions.

Les Constitutions des anciennes colonies séparaient en général le gouverneur et les Chambres, et, cependant, celui-ci exerçait souvent, comme nous le verrons, un droit de veto sur les décisions de ces dernières. Quant aux Constitutions, que les colonies devenues autonomes s'étaient données, aucune n'admettait une séparation des pouvoirs absolue. Une d'entre elles, même, celle de New-Hampshire, proclamait ouvertement que le principe ne pouvait être appliqué d'une manière absolue. Elle admettait que « les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire devaient être séparés et indépendants l'un de l'autre autant que la nature d'un gouvernement le permet ou autant que cette séparation

(1) Blackstone, *Commentaires sur la Constitution anglaise*. Trad. Chompré, I, p. 478.

(2) *Le Fédéraliste*, p. 399.

peut s'accorder avec cette chaîne d'union qui lie l'ensemble de la Constitution dans un tout indissoluble d'unité et d'amitié ». Les autres Constitutions ne contenaient pas cet aveu, mais elles n'en mélangeaient pas moins les différents pouvoirs dans une certaine mesure. Prenons par exemple celle du New-York ; le gouverneur avait un droit de contrôle sur les décisions de la législature, et le partageait avec le pouvoir judiciaire ; les membres du pouvoir législatif dans le Conseil de nomination étaient associés au pouvoir exécutif pour la nomination de fonctionnaires exécutifs et judiciaires ; une des branches de la législature, enfin, exerçait, d'accord avec certains magistrats, le pouvoir judiciaire en ce qui concerne notamment les impeachments (1).

Ainsi, les constituants trouvaient dans les auteurs tels que Montesquieu et dans les Constitutions mêmes qu'ils avaient sous les yeux, l'indication de la nature relative du principe de la Séparation des pouvoirs. Forts de ces autorités et de ces précédents, ils se sentirent en droit d'établir un système de contrepoids qui empêcherait les divers pouvoirs d'empiéter l'un sur l'autre. Le système qu'ils établirent peut passer pour le modèle du genre. Il repose sur l'attribution à chaque pouvoir de droits par lesquels il peut arrêter l'action des autres pouvoirs.

Le pouvoir législatif, tout d'abord, représenté, il est vrai, par une seule des deux Chambres, le Sénat, participe à la puissance exécutive et à la puissance judiciaire. Ses fonc-

(1) *Le Fédéraliste*, p. 403.

tions exécutives peuvent se diviser en deux catégories : le droit d'approuver les traités, le droit de confirmer certaines nominations faites par le Président. Le premier de ces droits lui permet d'exercer une influence assez considérable sur une part très importante des attributions de l'exécutif ; il lui donne un droit de contrôle général sur la politique extérieure du Président. Sans doute, ce dernier peut n'entrer en communication avec lui qu'une fois que les négociations sont terminées et que le traité est complètement rédigé, mais, ce faisant, il s'expose à le mécontenter et à se voir refuser la majorité des deux tiers, qui est nécessaire pour l'approbation de l'instrument diplomatique. Il est d'une meilleure politique pour lui de tenir le Sénat au courant des négociations ; il connaît ainsi quel est son sentiment ; il peut agir en conséquence, et, ainsi, il ne courra pas le risque, le jour de la communication officielle du traité au Sénat, de se voir refuser la confirmation. Le droit de confirmer la nomination de certains fonctionnaires permet aussi au Sénat d'influer sur la politique générale aussi bien intérieure qu'extérieure. Les fonctionnaires, dont il s'agit, sont parmi les plus hauts fonctionnaires de l'Union : ce sont les ambassadeurs et les ministres publics, les membres de la Cour suprême....

Le Sénat a également certaines attributions judiciaires. Il peut se réunir en Haute-Cour, sous la présidence du chef de la Cour suprême, et juger souverainement les personnes qui lui sont déférées par la Chambre des Représentants. Nul ne peut échapper à cette juridiction, pas même le Pré-

sident des Etats-Unis. Une majorité des deux tiers des membres présents est nécessaire pour prononcer la condamnation. Les réunions du Sénat en Haute-Cour sont très rares ; à l'époque où écrit M. Bryce, sept personnes seulement lui avaient été déférées, au nombre desquelles il faut citer le Président Johnson (1). Cette prérogative du Sénat n'en est pas moins très importante ; elle lui permet éventuellement de juger lui-même les représentants du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

Le pouvoir judiciaire possède également des droits qui lui permettent de maintenir le pouvoir législatif dans les bornes que lui a assignées la Constitution ; il peut dans certains cas annuler des lois votées par les Chambres. Les Constituants n'ont pas sans doute attribué explicitement cette faculté au pouvoir judiciaire ; ils se sont bornés à la lui conférer implicitement : « Le pouvoir judiciaire, ont-ils dit, dans la section 2 de leur article III, s'étendra à tous les cas de droit et d'équité qui pourront se produire sous l'empire de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis ou des traités conclus. » — Si l'on rapproche ces mots du second alinéa de l'article VI : « Cette Constitution, ainsi que les lois des Etats-Unis faites en conséquence..... constituent la loi suprême du pays et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque Etat », on est amené à reconnaître aux juges le droit de ne pas appliquer une loi, lorsqu'ils la trouvent contraire à la Constitution. Déclarer que les lois des Etats-

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 165.

Unis, faites en conséquence de la Constitution, seront obligatoires pour les juges : c'est dire que les lois faites contrairement à cette Constitution ne sont pas obligatoires pour eux. C'est bien là du reste le système que Hamilton développe dans le *Fédéraliste* : « On ne peut guère supposer, dit-il, que la Constitution entende donner aux représentants du peuple le droit de substituer leur volonté à celle de leurs commettants. Il est plus rationnel de supposer que les tribunaux ont été désignés pour être un corps intermédiaire entre le peuple et la législature, à l'effet entre autres choses de maintenir la dernière dans les bornes assignées à son autorité. L'interprétation des lois est la fonction propre et particulière des tribunaux. Une Constitution est, en fait, et doit être regardée par les juges comme une loi fondamentale. Dès lors, c'est à eux qu'il appartient d'en déterminer le sens, aussi bien que le sens de toute loi particulière émanant du Corps législatif (1). »

Il est à remarquer que ce pouvoir de refuser d'appliquer une loi parce qu'elle est contraire à la Constitution appartient à tous les juges des Etats-Unis. Il ne prend toutefois son importance que lorsqu'il est exercé par la Cour suprême, parce que, dans ce cas, il n'y a plus de recours possible ; c'est là, la raison pour laquelle on a pris l'habitude de voir dans cette Cour suprême la gardienne de la Constitution des Etats-Unis.

Le pouvoir exécutif, enfin, est muni d'un droit, qui lui

(1) *Le Fédéraliste*, p. 648.

permet de défendre ses prérogatives contre les tentatives d'empiètement du Congrès ; c'est le droit par lequel, il peut s'opposer à une loi régulièrement votée, si elle lui paraît inconstitutionnelle ou dangereuse pour les intérêts publics. A première vue, il semble que ce droit fait double emploi avec le droit d'appréciation, qui appartient aux diverses Cours de justice. Si la Cour suprême peut considérer comme non avenue une loi qui lui paraît inconstitutionnelle, il paraît assez étrange qu'on ait donné au Président un droit qui a la même portée. Il n'en est rien cependant.

Le pouvoir judiciaire ne peut examiner spontanément une loi soupçonnée d'inconstitutionnalité ; il ne peut la déclarer nulle ; il peut simplement refuser de l'appliquer dans l'espèce qui lui est soumise. Après, comme avant le jugement, la loi existe, et peut être appliquée à tous ceux qui n'ont pas été parties au procès. En fait, sans doute, il est possible qu'elle ne le soit plus ; le pouvoir exécutif peut trouver inutile de se servir d'une loi dont chacun est assuré d'éviter l'application en s'adressant au pouvoir judiciaire. Mais, ce n'est pas là une obligation. La loi reste valable, et le gouvernement peut continuer à l'appliquer, en comptant sur l'inertie des particuliers ou encore sur un changement de jurisprudence, rendu toujours possible par l'arrivée de nouveaux juges.

Le droit de veto, au contraire, a une valeur absolue. La loi qu'il a frappée reste définitivement frappée, si, comme nous le verrons, le Congrès ne peut de nouveau la voter à une majorité des deux tiers.

Le pouvoir judiciaire, d'autre part, ne peut refuser d'appliquer la loi que lorsqu'elle lui paraît contraire aux articles de la Constitution. Il ne peut se fonder sur ce qu'elle lui semble dangereuse. Ici encore le droit de veto présidentiel a son utilité, car il peut servir à frapper une loi mauvaise au même titre qu'une loi inconstitutionnelle.

Cette utilité est d'autant plus grande que la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est plus rigoureuse. Dans un gouvernement, où le chef de l'exécutif a de nombreux points de contact avec les Chambres, il n'est pas très utile de lui donner un moyen formel d'influer sur les lois ; cela est presque indispensable dans un pays, comme les Etats-Unis, où le Président n'a ni le droit d'entrer dans les Chambres, ni celui d'y faire siéger ses ministres. Il ne peut, en théorie, du moins, diriger la législation et, cependant, il est obligé de la faire exécuter ; il ne peut, pendant la préparation d'une loi, faire ressortir son caractère pernicieux, et il est obligé de la mettre à exécution. Si on lui donne un droit de veto, on remédie par là même à ces inconvénients. Le Président n'est plus abandonné à la merci des Chambres ; elles ne peuvent plus l'enserrer d'un réseau de lois, qui le réduisent à l'état de serviteur obéissant. S'il ne peut faire voter les lois qu'il lui plairait, il peut, du moins, s'opposer à la mise en vigueur des lois qu'il juge pernicieuses ou dirigées contre lui.

Ainsi, nous voyons que les constituants de 1787 étaient fondés à ne pas se contenter de donner au pouvoir judiciaire un droit de contrôle sur les bills votés par le Congrès ; ils

ont eu raison de penser qu'un droit de veto sagement modéré était nécessaire au pouvoir exécutif.

Nous allons maintenant nous efforcer de montrer la suite logique des événements qui ont conduit les constituants à établir ce droit présidentiel, tel qu'ils l'ont formulé dans la section 7 de l'article I[er] de la Constitution.

CHAPITRE IV

CARACTÈRE PARTICULIER DE LA CONCEPTION AMÉRICAINE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS (*suite*).

LE DROIT DE VETO

Le droit de veto était une institution que les constituants de Philadelphie connaissaient de longue date. Il existait dans la Constitution anglaise et y avait fonctionné à plusieurs reprises ; il avait, aussi, existé dans les anciennes Constitutions coloniales ; il existait, enfin, dans les Constitutions de deux des nouveaux Etats : dans celle du Massachusetts et dans celle du New-York.

En Angleterre, le droit de veto était apparu avec cette évolution du système gouvernemental, dont nous avons déjà parlé dans le chapitre II de la présente Introduction. La royauté, presque absolue au XIV^e^ siècle, perdit peu à peu sa puissance, et ne conserva finalement que le droit de donner ou de refuser son assentiment à une loi votée par le Parlement. On prit l'habitude de désigner ce droit du nom de droit de veto (1) : cette appellation semble impropre ; le mot de veto implique, en effet, un droit qui met obstacle à la mise en vigueur d'une loi déjà parfaite, alors que les bills

(1) C'est ainsi que le désigne M. Anson dans son livre « *Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1896.

auxquels les rois anglais refusent leur assentiment ne sont pas des lois véritables, parce que la Couronne est considérée comme une branche du pouvoir législatif au même titre que la Chambre des Lords ou que la Chambre des Communes.

Ce droit ne fut pas exercé très fréquemment. Les Tudors avec leurs Parlements remplis de leurs créatures n'eurent jamais l'occasion de désapprouver l'œuvre des Chambres. Celles-ci se prêtèrent à leurs volontés les plus tyranniques (1) au point de ne pas hésiter, sous le règne de Henri VIII, en 1539, à accorder aux proclamations du souverain toute la force des lois ordinaires (2).

La situation ne changea guère que sous Elisabeth, qui usa au moins une fois, en 1597, de son droit de veto, rejetant cinq bills sur les quarante-huit, qu'avait votés le Parlement au cours de la session. Les Stuarts n'usèrent pas de leur droit : se sentant moins forts et moins soutenus que leurs prédécesseurs, ils préférèrent au refus d'assentiment, qui leur paraissait un moyen un peu trop brutal, l'exercice de droits aussi utiles à leurs desseins et moins dangereux par eux-mêmes, celui de suspendre les lois ou l'exécution des lois par la promulgation de proclamations, et celui de dispenser de leur exécution ou même d'effacer les peines encourues par leur non-observation.

(1) « Sous Henri VIII, les Parlements, comme les juges, comme les jurys, comme les synodes ecclésiastiques, décident tout ce qui semble bon au caprice du despote. » Freeman, *Le développement de la Constitution anglaise*, trad, Dehaye, Paris 1877, p. 111.

(2) Stevens, *op. cit.*, p. 92.

Jacques Ier, néanmoins, se montra soucieux de ne pas laisser le droit de veto tomber en désuétude. Il déclara, en 1606, au Parlement que, s'il approuvait tous les bills, c'était en signe de « spéciale bienveillance, tant c'est chose extraordinaire que de signer tous les actes sans exception » (1). Charles Ier, à son tour, usa de son droit en deux occasions pour maintenir le pouvoir de la Couronne. En 1628, à l'occasion de la fameuse *Petition of Rights*, il hésita avant de signer le bill ; il essaya de gagner du temps et intrigua auprès des Lords pour avoir leur appui. Il ne se décida à l'approuver que sur une nouvelle demande des Communes ; cela ne l'empêcha pas de violer par la suite toutes les clauses du bill qu'il avait approuvé (2). Ce fut, ensuite, en 1642, à l'encontre du Bill sur la milice, qui mettait la milice du royaume et plusieurs places fortes aux mains des Communes (3). Le roi, qui avait vu ses précédentes concessions enhardir le Parlement, au lieu de le satisfaire, et qui était résolu à ne pas donner son assentiment, refusa ouvertement d'accéder aux demandes catégoriques des Communes, ce qui fut le motif de la lutte (4). Charles Ier se retira à York, où, au mois de juin, des délégués du Parlement vinrent lui demander, en échange de la paix, son consentement à un cer-

(1) Hearn, *Government of England*, p. 61.

(2) Guizot, *Histoire de la Révolution d'Angleterre*, 4e éd., Paris, 1850, p. 56.

(3) Hallam, *Constitutional History*, trad. Guizot, Paris, 1828, II, p. 414.

(4) Goldsmith, *Histoire d'Angleterre*, trad. franç. Aragon, Paris, 1840, II, p. 121.

tain nombre de propositions, dont la dernière, par interprétation de l'ancien serment du couronnement (1), portait obligation pour le roi d'approuver toutes les lois qui lui seraient présentées par les Chambres. Ces réclamations parurent excessives à Charles Ier (2). La guerre civile commença immédiatement.

Il s'écoula, alors, un certain temps avant que le droit de veto fut de nouveau exercé. Il n'y en eut aucun exemple sous le protectorat de Cromwell, et sous les règnes de Charles II et de Jacques II. Avec la Révolution de 1688 et l'avènement de Guillaume III, s'ouvrit une période où le droit de veto allait pouvoir être exercé, et où il le fut effectivement à plusieurs reprises. Guillaume III n'avait, ni un Parlement composé à son gré et prêt à satisfaire toutes ses volontés, ni par l'effet du *Bill of Rights*, le droit de suspendre les lois ou de dispenser de leur exécution. Comme il ne pouvait pas faire sentir sa volonté par l'intermédiaire de ministres introduisant des bills, il était forcé d'observer les lois qu'il approuvait ; il résolut, par suite, de ne donner

(1)« Concedis justas leges et consuetudines esse tenendas et promittis per te eas esse protegendas et ad honorem dei corroborandas, quas vulgus elegerit, secundum vires tuas. » On soutenait que le mot *elegerit* ne pouvait qu'indiquer un temps futur.

Le serment anglais que Charles Ier avait prêté à son couronnement excluait toute idée de futur : « Sire, jurez-vous d'accepter et de protéger les lois et coutumes légitimes que le peuple de votre royaume possède ? » — Hallam, *op., cit.*, II, p.418, n. I.

(2) Macaulay est d'un avis contraire : « In the nineteen propositions, I see very little to blame, except the articles against the catholics. » *Critical and Historical Essays*, Hallam's History, London, 1894, p. 74

cette approbation qu'avec circonspection. Il la refusa à plusieurs reprises, en 1692, pour le Bill des juges, en 1693, pour le Bill du Parlement triennal, en 1694, pour le Bill des places, et en 1696, pour le Bill des élections (1). Après lui, la reine Anne refusa une fois son assentiment, en 1707, à un bill réglant l'établissement d'une milice en Ecosse (2).

Cette date de 1707 est très importante ; c'est celle de l'année où la Couronne usa de sa prérogative pour la dernière fois, et où le gouvernement représentatif en Angleterre revêtit la forme de gouvernement parlementaire, qui devait mettre le souverain dans l'impossibilité de gouverner contrairement à la volonté du Parlement. Après la Révolution de 1688, la victoire du Parlement avait été si complète, et son droit de contrôle sur les prérogatives royales établi si puissant, grâce au vote annuel de l'armée et de l'impôt, qu'il était devenu sinon impossible (3), du moins très difficile à la Couronne de gouverner sans être en parfait accord avec la majorité du Parlement. Or, le moyen le plus simple d'établir cette union était de prendre les membres du Cabinet

(1) Ce sont là les quatre cas de refus d'approbation que les auteurs citent du chef de Guillaume III. V. Macaulay, *Le règne de Guillaume III*, trad. Pichot, II, p. 395 ; III, pp. 107, 209, 404. M. Bryce parle de cinq bills sans indiquer ses autorités (*op. cit.*, I, p. 96). M. Mason enfin (*op. cit.*, p. 15) rapporte que le Dr William Everett (*Proceedings of the Massachusetts historical Society*, January, 1890) en cite deux en plus de ceux de Macaulay.

(2) Mason, *op. cit.*, p. 16.

(3) « Bien que l'autorité du Parlement eût été établie définitivement en 1688, cette autorité a varié depuis lors dans ses modes d'application. Le Parlement n'en prit pas l'exercice tout d'abord. » Bagehot, *La Constitution anglaise*, trad. Gaulhiac. Paris, 1869, p. 9.

dans le parti qui possédait la majorité dans les Chambres : une telle pratique devait inévitablement avoir pour effet d'empêcher la Couronne d'user de sa prérogative.

Au XVIII^e siècle, toutefois, nul ne songeait à contester au souverain le droit de refuser son assentiment à une loi. Pour les théoriciens de ce temps-là, le roi est une des parties constituantes du pouvoir législatif, et, comme tel, jouit de la prérogative de rejeter les bills votés par le Parlement, s'il les juge illégaux ou inopportuns. « Il est très convenable, dit un auteur, que la part de la puissance législative donnée à la Couronne consiste dans le pouvoir de rejeter, plutôt que dans celui de statuer, parce que cela suffit pour le but qu'on s'est proposé..... ; la Couronne est sans force pour faire le mal, elle n'a que le pouvoir d'empêcher le mal d'être fait (1). » Les souverains, eux-mêmes, participaient à ces idées, disant comme Georges III à lord North, en 1774 : « J'espère que la Couronne sera toujours capable de rejeter un bill », ou exerçaient indirectement ce droit, en demandant comme le même souverain, à Pitt d'abord, et à tous ses ministres ensuite, des promesses écrites de ne jamais présenter de lois sur les catholiques. Les hommes d'état, enfin, n'avaient pas alors d'autre opinion. « La prérogative du roi sur les bills, écrivait Burke, en 1777, au shérif de Bristol, est une des prérogatives royales les moins contestables et elle s'étend à tous les cas sans exception (2). »

(1) Blackstone, *op. cit.*, I, p. 268.

(2) Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 4^e éd. Boston, 1873, I, p. 624, n° I.

De la métropole, le droit de veto s'était introduit dans les colonies et y avait formé un système assez complexe. Parmi les colonies, il y en avait où le droit de veto sur les décisions des assemblées locales appartenait au roi seulement, d'autres, où il appartenait au roi et au gouverneur, d'autres enfin, où il appartenait au roi, au gouverneur et aux propriétaires de la colonie.

Dans toutes les colonies, le roi d'Angleterre avait un droit de veto absolu et arbitraire sur les décisions des assemblées coloniales. Ce droit était, quelquefois, consacré et réglementé par des textes certains déclarant, soit que l'approbation royale pouvait être tacite (1) : la loi coloniale était alors considérée comme exécutoire tant que le roi n'avait pas manifesté sa désapprobation ; soit que cette approbation devait être expresse et donnée en conseil privé (2). Souvent, cependant, les textes ne contenaient rien d'explicite ; ils se bornaient à stipuler que les lois de la colonie ne seraient pas contraires à celles de l'Angleterre, et que les colons demeureraient fidèles à leur pays. Cette clause permit aux monarques anglais de réclamer un droit de contrôle sur toute la législation de ces colonies, et ce droit impliquait nécessairement celui de s'opposer à l'adoption de telle ou telle loi.

Dans la plupart des colonies, le droit de veto appartenait

(1) Il en était ainsi pour le New-Hampshire dès 1679 ; pour la Pensylvanie dès 1681 ; pour le New-York, dès 1686 ; pour le Massachusetts dès 1691 ; pour la Virginie dès 1692 ; pour le New-Jersey dès 1702 ; pour la Caroline dès 1729. Gourd, *op. cit.*, II, p. 24.

(2) Il en était ainsi pour la charte de Géorgie de 1732, *ibid.*

également au gouverneur. Il en était ainsi dans le gouvernement à charte du Massachusetts, dans les gouvernements provinciaux et dans les gouvernements de propriétaires. La Constitution de la Virginie de 1621, celle de la Pensylvanie de 1691, par exemple, ordonnaient que les lois ne puissent être mises en vigueur sans l'approbation du gouverneur (1).

Dans les colonies à forme de gouvernement de propriétaires, le droit de veto appartenait au propriétaire de la colonie. Les lois dans ces gouvernements étaient tantôt exécutoires, jusqu'à ce que le propriétaire les eût désapprouvées, tantôt de nul effet jusqu'à ce qu'il les eût approuvées.

L'exercice du droit de veto par le roi, comme par les propriétaires ou par les gouverneurs pesa lourdement sur les colons. Bien que plusieurs chartes affirment que le droit de veto avait surtout pour objet de protéger les colonies contre leur propre inexpérience, celui-ci n'en fut pas moins employé comme moyen de contrôle en faveur de la métropole, au grand désavantage des colons (2), et devint bientôt si impopulaire qu'il figure au nombre des griefs invoqués par les Américains dans la Déclaration d'Indépendance contre la suzeraineté de l'Angleterre. « L'histoire du présent roi de la Grande-Bretagne, y lisait-on, est remplie d'injustices et d'usurpations continuelles, ayant pour but l'établissement d'une tyrannie absolue sur ces Etats. Pour le prouver il suffit de

(1) Gourd, *op. cit.*, II, p 14.

(2) Viatte, *Le veto législatif dans la Constitution des Etats-Unis de 1797 et dans la Constitution française de 1791*. Thèse, Paris, 1901, p. 16.

laisser la parole aux faits : il a refusé d'approuver les lois les plus salutaires et les plus indispensables pour le bien public ; il a défendu à ses gouverneurs de donner leur sanction à des lois d'une importance immédiate et capitale, ou tout au moins, il a ordonné que l'exécution en soit suspendue jusqu'à ce que son consentement ait été obtenu, et il a ensuite négligé de s'en occuper ; il a refusé d'approuver d'autres lois établissant de grands districts, à moins que les électeurs de ces districts n'abandonnent le droit d'être représentés dans la législature, droit cependant inestimable pour eux et formidable pour les tyrans seuls (1).»

Les vetos étaient souvent opposés aussi, soit par les propriétaires, soit par les gouverneurs, auxquels ils avaient délégué leurs droits et qui craignaient de leur désobéir, dans le but de maintenir intact leur droit d'être exemptés des taxes payées par tous, même lorsqu'il s'agissait de sommes très minimes. L'histoire de la Pensylvanie est instructive à ce sujet. De 1754 à 1758, les colons dépensèrent 218.000 livres sterling pour résister à l'invasion française, sans que les propriétaires consentissent à payer leur quote-part, qui ne s'élevait qu'à 550 livres par an.

Souvent, enfin, les vetos étaient opposés par les gouverneurs de leur propre chef, dans un but de lucre ou de vexation. Etrangers à la colonie, aussi ignorants que malhabiles, et plus préoccupés de leurs intérêts que des intérêts du pays, ils ne craignaient pas de mettre à prix leur consente-

(1) Cité par Viatte, *op. cit.*, p. 17.

ment (1). Franklin, dans un factum, fait un tableau humoristique de cette sorte de trafic entre le gouverneur de Pensylvanie et l'Assemblée. Celle-ci avait passé divers bills et les avait envoyés à la signature du gouverneur. Voyant qu'ils ne revenaient pas, elle nomma un Comité chargé de rafraîchir la mémoire de Son Excellence. Le gouverneur répondit qu'il avait examiné les bills, et qu'il en remettait le sort aux mains de l'Assemblée. Ces paroles énigmatiques furent vite comprises de la Chambre, qui décida immédiatement de prendre en considération une proposition de subvention au gouverneur, sans cependant la voter définitivement. Le gouverneur s'empressa, le lendemain, de la remercier de ses bonnes dispositions à son égard, et lui renouvela l'assurance qu'il signerait les bills sans les faire modifier. Cependant, il ne les signa pas ; après quelques jours, la Chambre se décida à voter l'allocation de 1500 livres au gouverneur, destinées à subvenir à son entretien pendant l'année courante. Le gouverneur reçut fort aimablement les délégués, chargés de lui annoncer la décision de l'assemblée. Il prit d'une main l'argent et, de l'autre, signa, enfin, les bills, cause de tous ces pourparlers ; il remercia, ensuite, avec une politesse un peu ironique, les délégués de ce qu'il

(1) Witt (de), *Histoire de Washington et de la fondation de la République des Etats-Unis*, p. 7 de la préface par Guizot.

Dans une lettre adressée au gouverneur Shirley de Pensylvanie, au sujet d'une taxe levée par acte du Parlement pour rembourser à la Couronne les dépenses de la guerre, Franklin disait : « The governors often come to the colonies merely to make fortunes with which, they intend to return to Britain. » Parton, *Life and times of Benjamin Franklin*, New-York, 1864, I, p. 341.

se plut à appeler une marque de respect et d'affection (1).

Le droit de veto avait fini par soulever une telle réprobation dans les colonies, que la plupart d'entre elles se gardèrent de l'introduire dans les nouvelles Constitutions, qu'elles se donnèrent après la Déclaration d'Indépendance. Dans l'année même de la Déclaration, neuf colonies modifièrent les textes politiques, qui les régissaient. La Géorgie fit de même en 1777. Le Rhode Island conserva sa charte, mais celle-ci était très libérale et n'admettait pas le veto (2). Deux colonies cependant crurent bon d'introduire le droit de veto dans leurs nouvelles Constitutions, en prenant soin toutefois de lui ôter son caractère absolu.

La Constitution de 1777 du New-York porte dans son article III qu'il sera procédé à la formation d'un conseil, composé du gouverneur, du chancelier et des juges de la Cour suprême ou au moins de deux d'entre eux. Ce conseil aurait pour devoir d'examiner les décisions de la législature. Si le bill était désapprouvé par lui, il ferait retour à la législature accompagné d'un rapport, et ne pourrait devenir loi, que s'il était voté à nouveau par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre (3).

La Constitution du Massachusetts de 1780 établissait un système identique, avec cette seule différence que le droit de veto était l'attribut, non pas d'un conseil de revision, mais du gouverneur seulement (4).

(1) Parton, *op. cit.*, I, p. 370
(2) Viatte, *op. cit.*, p. 19.
(3) Thorpe, *The Constitutional History*, p. 343, n. 2.
(4) Viatte, *op. cit.*, pp. 20-21.

Ainsi, l'étude même de l'histoire politique de leur propre pays apportait aux constituants l'exemple de Constitutions contenant un droit de veto absolu, l'exemple de Constitutions renfermant un droit de veto limité, et l'exemple, enfin, de Constitutions n'attribuant au chef du pouvoir exécutif aucun droit de cette nature. Chacune de ces conceptions rencontra au sein de la Convention des partisans résolus, en même temps que des adversaires acharnés.

Les partisans d'une Constitution sans droit de veto déclaraient impossible d'admettre qu'un seul homme dépassât tous les autres en sagesse, et que, du reste, cela fût-il possible, il n'y avait nul besoin d'accorder au pouvoir exécutif le moindre droit de contrôle sur la législature. Il est suffisant, disait Bedford (1), d'indiquer dans la Constitution les frontières de l'autorité législative pour que les deux autres pouvoirs soient en sécurité. A ce raisonnement, les partisans du droit de veto opposaient les arguments contraires Il est clair et incontestable, écrivait Hamilton, qu'il est utile de donner à l'exécutif un droit de veto sur les actes des branches législatives, sinon il serait absolument incapable de se défendre contre l'usurpation de ces dernières. Il se verrait peu à peu dépouillé de son autorité par des résolutions successives, ou anéanti par un seul vote. Et, d'une manière ou d'une autre, les pouvoirs législatif et exécutif se trouveraient bientôt confondus dans les mêmes mains. Il est d'autre part impossible d'admettre que le droit de veto soit refusé au

(1) *Madison Papers* (*the*) édités par H. Gilpin, Washington, 1840, II, p. 787.

Président pour cette raison, qu'un homme ne peut l'emporter en science et en sagesse sur une collectivité. Cet argument repose sur un fondement spécieux. Il ne s'agit point d'affirmer que l'exécutif l'emporte en sagesse sur le législatif, il s'agit uniquement de procurer au peuple les meilleures garanties d'une sage législation. Or il est indiscutable que le pouvoir législatif est sujet à de singulières aberrations ; un esprit de parti peut fausser son jugement et les intrigues peuvent le corrompre. Dès lors « plus souvent une mesure sera soumise à l'examen, plus grande sera la différence de situation de ceux qui l'examineront, et moins grand sera le danger des erreurs, qui résultent du défaut de maturité dans les délibérations ou des fausses démarches produites par la contagion de quelque passion ou de quelque intérêt commun » (1),

A côté de ceux qui refusaient au Président tout droit de veto, les partisans d'un droit de veto limité avaient encore à lutter contre ceux qui, allant à l'autre extrême, voulaient donner au Président un droit de veto absolu, et qui défendaient leur manière de voir aussi énergiquement que les premiers.

Madison et Wilson combattirent au premier rang de ces défenseurs intransigeants d'un droit de veto sans limite ; cependant ils n'employèrent pas les mêmes arguments. Madison s'attachait à démontrer l'inutilité de la distinction entre le veto absolu et le veto limité (2) : il arrivera rarement,

(1) *Le Fédéraliste*, p. 612.
(2) *Madison Papers* (*the*), p. 786.

disait-il, que le Président ait assez de fermeté pour s'opposer à la législature, à moins qu'il ne soit soutenu par une certaine partie de cette législature, mais, s'il a l'appui d'une importante fraction de la législature, son droit de veto limité deviendra, par le fait, absolu : pourquoi alors la distinction ? Wilson se préoccupait surtout de répondre à des arguments déjà présentés par Franklin au cours de la discussion, et qui consistaient à évoquer les abus du droit absolu de veto dans l'ancienne Pensylvanie. Il fait remarquer que cet argument n'offre aucune valeur parce que les circonstances ne sont plus les mêmes. Dans l'ancienne colonie, le droit de veto appartenait à un gouverneur, choisi et nommé par le chef d'un vaste empire dont les intérêts étaient différents et quelquefois même entièrement opposés à ceux du pays qu'il était appelé à administrer. Du reste, ajoute-t-il, si l'on veut empêcher le Président de se servir de son droit pour se faire délivrer des sommes d'argent, il n'y a qu'à lui fixer un traitement convenable. Après avoir ainsi réfuté l'argumentation de Franklin, Wilson examine la question en elle-même, et il fait remarquer qu'il est très possible que, dans les temps ordinaires, le droit de veto limité soit suffisant, c'est-à-dire que si l'on demande, par exemple, une majorité des deux tiers pour passer outre au veto, il est probable que cette majorité ne sera pas atteinte dans les périodes de calme ; mais il peut arriver des temps troublés ; il peut se faire que la rivalité entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif devienne si vive qu'il soit de toute importance de donner au premier des moyens de défense suffisants.

Cette argumentation de Madison et de Wilson trouvait des contradicteurs. Butler déclare qu'il a voté la clause disposant que le pouvoir exécutif serait confié à un seul homme, mais qu'il ne l'eût jamais fait s'il avait pu prévoir qu'on proposerait de lui accorder un droit de veto absolu sur les lois (1). Dans tous les pays, dit-il, on a observé que le pouvoir exécutif a une tendance à grandir ; c'est certainement le cas de la Grande-Bretagne. Pourquoi n'en serait-il pas de même aux Etats-Unis ? Pourquoi n'y verrait-on pas surgir un jour un Catilina ou un Cromwell ? Bedford, lui, pense comme Franklin qu'il n'y a pas lieu d'accorder au pouvoir exécutif le moindre droit de contrôle sur la législature ; il lui semble suffisant d'indiquer dans la Constitution les frontières de l'autorité législative. Le colonel Mason, plus énergique que Butler, fait tout d'abord remarquer qu'au nombre des pouvoirs donnés à l'exécutif, se trouve celui de nommer les fonctionnaires en certains cas ; or il était à craindre que le Président ne refusât son assentiment aux mesures nécessaires jusqu'à ce qu'on lui ait confié de nouvelles nominations, et qu'une fois maître de toutes, il ne suive l'exemple du pouvoir exécutif britannique. « Nous allons très loin en ceci, s'écrie-t-il, nous ne sommes pas sur le point de constituer un gouvernement britannique, mais bien un gouvernement encore plus dangereux : une monarchie élective ; nous sommes en train d'introduire dans notre système un nouveau principe, alors que le besoin ne s'en

(1) *Madison Papers* (*the*), II, 787.

fait nullement sentir. Est-ce que les partisans de l'amendement veulent paver le chemin à la monarchie héréditaire ? Se flattent-ils que le peuple consentira un jour à une telle innovation ? S'ils le font, je me hasarde à dire qu'ils se trompent. Le peuple n'y consentira jamais. Considèrent-ils aussi le danger de retard et le danger encore plus grand du rejet, non pour un temps, mais pour toujours du plan qui leur sera proposé ? Malgré l'oppression et l'injustice dont nous avons souffert par le fait de la démocratie, le génie du peuple est en sa faveur et le génie du peuple doit être consulté..... C'est la haine de la monarchie qui a soutenu le peuple à travers la Révolution (1). »

Les constituants écartèrent également les deux thèses extrêmes pour s'arrêter à un juste milieu ; ils décidèrent qu'il était nécessaire d'accorder au Président un droit de veto sur les décisions de la législature, mais ils pensèrent en même temps qu'il était bon de soumettre ce droit à certaines restrictions ; ils estimèrent qu'il suffisait de subordonner le sort de la loi, ainsi frappée, à un nouveau vote, où l'on exigerait une majorité supérieure à la majorité simple, sans aller jusqu'à donner au Président un droit de veto absolu, définitif.

Cette majorité supérieure à la majorité simple fut d'abord les deux tiers ; portée aux trois quarts par un amendement proposé par Williamson, elle fut réduite de nouveau aux deux tiers sur l'initiative de celui-là même qui l'avait fait précédemment modifier.

(1) *Madison Papers* (*the*), II, 788.

Le Président exercerait-il seul ce droit de veto, comme le faisait déjà le gouverneur de la colonie du Massachusetts ou n'agirait-il que conjointement avec un certain nombre de représentants du pouvoir judiciaire, comme le prévoyait la Constitution du New-York ? La première manière de voir avait été adoptée par la majorité de la Convention dès la première séance, la deuxième rencontra des partisans acharnés qui, à plusieurs reprises, essayèrent de déplacer la majorité.

D'après ces derniers l'association de certains juges à l'exercice du droit de veto aurait d'excellentes conséquences tant au point de vue du pouvoir exécutif que du pouvoir judiciaire. Au premier point de vue, disait Madison, il arrivera souvent que le magistrat exécutif soit envié et attaqué par ses concurrents malheureux ; il sera donc nécessaire de l'aider à ne point faiblir. Puis, il ne possédera ni ces grands émoluments, ni cet intérêt dans la chose publique, qui pourraient le placer à l'abri de la corruption étrangère : il aura donc non seulement besoin d'un aide, mais aussi d'une surveillance. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, la participation des juges au droit de veto aura aussi de grands avantages. Cela permettra au pouvoir judiciaire de se défendre contre les empiétements possibles du Congrès. On a fait, il est vrai, deux objections : on a dit que les juges doivent pouvoir exposer la loi, sans courir les risques d'être influencés par une participation dans la confection de la loi ; on a dit aussi que le principe de la Séparation des pouvoirs devait faire séparer le département judiciaire des autres dé-

partements. La première objection a quelque poids, mais observons que parmi les lois qu'il aura à exposer, il n'y en aura qu'un petit nombre où il aura déjà été consulté pendant leur confection ; que même parmi celles-là, il n'y aura qu'une infime minorité qui soit assez ambiguë pour laisser place à ses « prepossessiones » et qu'il n'y aura enfin qu'un petit nombre de cas pendant la vie d'un juge qui exige l'intervention d'une de ces lois ambiguës.

Que de bien, d'autre part, découlera de la perspicacité, de la concision, du caractère systématique que la collaboration du pouvoir judiciaire imprimera aux décisions législatives ! Il reste la deuxième objection, mais, ou bien elle ne porte pas, ou bien elle porte trop, en ce sens que ce même principe de la Séparation des pouvoirs exigerait également que l'on séparât le pouvoir exécutif du pouvoir législatif. La vérité est qu'il ne faut pas pousser ce principe à l'extrême, et que ni dans un cas, ni dans l'autre, il n'y aura un mélange inopportun de pouvoirs. Madison fait remarquer alors que cette maxime est d'origine anglaise : Or, dit-il,dans ce pays l'exécutif a un droit de veto absolu sur les lois, et le tribunal suprême de justice, c'est-à-dire la Cour des Lords, est en même temps une des branches de la législature. En résumé donc, que l'objet du pouvoir de revision fût d'empêcher le pouvoir exécutif d'empiéter sur les autres départements ou de passer des lois impolitiques dans leurs principes ou incorrectes dans leurs formes, l'utilité d'y associer la sagesse et l'autorité du pouvoir judiciaire est incontestable (1).

(1) *Madison Papers* (*the*), II, p. 809 et suiv.

A ces arguments, les partisans de l'opinion contraire en opposaient d'autres. Ils n'essayaient pas de nier que la coopération du pouvoir judiciaire puisse permettre à l'exécutif de mieux se défendre contre le législatif ; il est probable que sur ce point la plupart d'entre eux étaient de l'opinion de Madison. Mais, s'ils ne déniaient pas à cette coopération toute utilité, ils en faisaient ressortir le côté dangereux ; l'accepter, c'était faire une brèche au principe de la Séparation des pouvoirs. La proposition émise, dit Gerry, constitue une coalition maladroite du pouvoir judiciaire ; elle transforme les juges en hommes d'Etat ; elle fait de ceux qui sont chargés d'appliquer les lois de véritables législateurs. Un meilleur moyen d'obtenir des lois bien faites serait de nommer des hommes capables, qui seraient chargés de les rédiger pour la législature (1). Strong, d'autre part, reprend l'argument dont on avait si souvent fait état dans les discussions précédentes ; le pouvoir de faire les lois, dit-il, ne doit pas être confondu avec le pouvoir de les appliquer, si l'on veut éviter que les juges aient des idées préconçues.

C'était là, en somme, l'argument capital. Les avantages de la présence des juges aux côtés du Président pour exercer ce droit de contrôle étaient trop effacés par les dangers qu'il y avait à introduire la politique dans la magistrature, pour que la Convention pût se résoudre à modifier sa première manière de voir. Elle persista dans sa résolution pre-

(1) *Madison Papers* (*the*), II, p. 1164.

mière et décida en définitive que le droit de veto appartiendrait au Président seul. Par là, se trouvait satisfait son désir de rendre le Président assez fort pour résister aux tentatives d'empiétement du pouvoir législatif, sans qu'on fût exposé aux dangers qu'aurait eus un droit de veto absolu ou un droit de veto partagé avec certains magistrats.

La clause organisant le droit de veto fut finalement ainsi formulée : « Tout bill, qui aura été voté par la Chambre des Représentants et par le Sénat, devra, avant d'être promulgué comme loi, être présenté au Président des Etats-Unis. S'il l'approuve, il le signera ; mais, s'il ne l'approuve pas, il le renverra avec ses objections à la Chambre dans laquelle le bill aura pris naissance. Celle-ci consignera les objections *in-extenso* sur son journal, et procédera à une nouvelle délibération du bill. Si, après cette seconde délibération, les deux tiers de cette Chambre sont d'accord pour passer le bill, celui-ci sera renvoyé avec les objections du Président à l'autre Chambre, qui le soumettra à son tour à un nouvel examen. Si les deux tiers de cette dernière Chambre l'approuvent, il sera promulgué comme loi. Mais dans tous les cas, les votes des deux Chambres seront donnés par oui et par non, et les noms de ceux qui votent pour ou contre seront consignés dans les procès-verbaux respectifs. Si un bill n'est pas renvoyé par le Président, dans les dix jours qui suivent celui où il aura été présenté (les dimanches non compris), le bill deviendra une loi, comme si le Président l'avait signé, à moins toutefois que l'ajournement du Congrès n'empêche que la mesure ne lui soit renvoyée ; dans ce cas, celle-ci ne deviendra pas loi.

Tout ordre, toute résolution, ou tout vote, concurremment adopté par le Sénat et par la Chambre des Représentants (à l'exception de ceux qui se rapportent à une question d'ajournement) sera présenté au Président des Etats-Unis, et, avant de devenir exécutoire, devra être approuvé une seconde fois par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des Représentants, suivant les règles et les limitations prescrites pour le cas d'un bill. »

Par l'institution du droit de veto, les constituants avaient achevé de donner à leur œuvre ce caractère pondéré, qui lui est propre. Ils avaient pourvu chaque pouvoir d'un droit, qui lui permettait de réagir sur les pouvoirs voisins et de défendre au besoin ses prérogatives. Ils avaient fait tout ce qui était en leur pouvoir pour assurer l'observation de cette règle de la Séparation des pouvoirs, qu'ils s'étaient efforcés de prendre comme principe directeur de toute leur œuvre.

*
* *

Nous désirons, maintenant, examiner en détail, ce que fut cette œuvre au point de vue des droits du Président vis-à-vis de la législature, et ce qu'elle est devenue sous l'empire de cette loi d'évolution, qui régit toutes les sociétés humaines. Pendant tout le cours de cette étude, les conclusions auxquelles nous sommes arrivé dans cette Introduction devront rester présentes à notre mémoire ; elles nous donneront la solution de plusieurs questions controversées, aussi bien en ce qui regarde la face positive des droits législatifs du Président, le droit de message, qu'en ce qui concerne leur face négative, le droit de veto.

PREMIÈRE PARTIE

LE ROLE POSITIF DU PRÉSIDENT DANS LA CONFECTION DE LA LOI

CHAPITRE PREMIER

LE PRÉSIDENT ET L'INITIATIVE DES LOIS. — LE DROIT DE MESSAGE.

Le Président des Etats-Unis n'a pas, d'après la Constitution, à jouer un rôle actif dans la confection de la loi ; il n'en est pas moins élu d'après ses opinions législatives. Ces opinions se trouvent exprimées dans les plateformes, ou programmes élaborés par les Conventions nationales, dans la lettre ouverte, par laquelle il accepte la plateforme du parti qui l'a choisi comme candidat, et dans les nombreux discours qu'il prononce entre le jour où il est nommé candidat et celui où il prête serment en qualité de nouveau Président.

La plateforme est proposée et discutée dans la Convention nationale du parti, le plus souvent en l'absence des candidats. Elle n'en reflète pas moins leur opinion parce qu'ils

ont le soin de se tenir constamment au courant de la discussion. Il faut, d'ailleurs, noter que la Convention ne fait, le plus souvent, qu'enregistrer, qu'approuver une plateforme rédigée à l'avance par le Comité national (1) et déjà connue par suite des divers candidats. Cette manière de procéder offre l'avantage de permettre à ces derniers de modifier les clauses de la plateforme dans le sens qui leur sera le plus avantageux pour s'attirer le plus d'électeurs possible.

Ces modifications sont rendues très faciles à effectuer par la nature même des affirmations contenues dans la plateforme. Ce sont, la plupart du temps, des déclarations emphatiques, rédigées de telle sorte qu'elles plaisent aux électeurs du parti, et qu'elles paraissent acceptables aux électeurs du parti adverse. « S'il y a une question urgente qui demande une solution nette, les rédacteurs de la plateforme s'évertuent à la formuler d'une manière assez équivoque pour qu'elle puisse prêter à des interprétations diverses ; ils font une plateforme « à califourchon (straddling) » (2). Il y a, d'autre part, un certain nombre de questions, qui ont fin par constituer des clauses de style dans toutes les plateformes, telles que l'abolition du système des dépouilles par la réforme du service civil. Si l'on ajoute à ces diverses matières, d'énergiques protestations en faveur de tous ceux qui ont à souffrir de la tyrannie de leurs gouvernants, que ce soient les Irlandais en Angleterre, ou les Arméniens en Turquie,

(1) Bryce, *op. cit.*, t. III, p. 442.

(2) Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, 1903, t. II, p. 244.

on aura une idée assez exacte du contenu des plateformes dans la plupart des cas.

Il arrive, cependant, que les plateformes contiennent des affirmations beaucoup plus catégoriques en faveur de telle ou telle solution d'un grave problème politique ou économique, qui se pose devant la nation. De 1850 à 1876, les plateformes se différencièrent profondément par les opinions qu'elles renfermaient en ce qui concerne l'extension de l'esclavage, son abolition, ou le rétablissement de l'Union. En 1896, la plateforme républicaine se prononça formellement pour l'augmentation des droits de douane, et pour le maintien de l'or comme unique étalon ; la plateforme démocrate réclama l'abaissement des droits de douane qui ne devront être uniquement perçus que pour fournir l'argent nécessaire au Trésor, et l'adoption de l'argent comme second étalon. En 1900, ce fut une question politique, qui divisa profondément les partis : les républicains se prononcèrent dans leur plateforme pour la continuation de la politique impérialiste, c'est-à-dire pour l'expansion de la puissance américaine hors des Etats-Unis ; les démocrates s'y déclarèrent nettement opposés, et alléguèrent les traditions émancipatrices et désintéressées du pays, ainsi que l'accroissement rapide des charges militaires et navales.

Les opinions contenues dans une plateforme se retrouvent plus nettes et plus développées dans la lettre par laquelle le candidat élu déclare l'accepter. Le plus souvent, cette acceptation se fait sans réserves, car le candidat s'est tenu au courant de la discussion dans la Convention de son parti. Il

arrive cependant qu'il juge à propos d'y faire certaines modifications pour se rallier les membres du parti qui se sont déclarés contre la plateforme. Cette lettre forme parfois une véritable brochure. Le candidat y développe les affirmations contenues dans la plateforme qu'il a acceptée ; il dit quelles sont ses idées sur la situation intérieure et extérieure du pays et quelles sont les mesures qui lui paraissent propres à leur réalisation. Ce sont ces affirmations qui vont servir de thème principal à tous les discours qui seront prononcés durant la campagne présidentielle ; ce sont elles que vanteront à voix haute les journaux amis, et que critiqueront minutieusement les journaux du parti adverse (1).

La campagne présidentielle dure environ quatre mois ; elle commence avec les lettres d'acceptation des candidats, c'est-à-dire en juillet, prend toute son acuité en septembre et octobre, et finit en novembre, le jour où les électeurs présidentiels sont choisis dans les Etats. Pendant ces quatre mois, le candidat a souvent l'occasion d'exprimer à nouveau ses opinions et ses idées. Autrefois, il arrivait assez fréquemment qu'il laissait le soin d'assurer son élection à ses amis ; il en était ainsi lorsque les Etats-Unis formaient un pays moins étendu, et que le candidat avait des titres indiscutables à la reconnaissance de la nation. Actuellement, le candidat est toujours au premier rang de la lutte. Pendant quatre mois, il parcourt tous les Etats. Tantôt, il se contente

(1) Bryce, *op. cit.*, III, p. 271.

de prononcer quelques phrases typiques du haut du wagon, qui le transporte d'Etat en Etat ; il demande à ses auditeurs de lui continuer leur concours et les remercie du travail déjà effectué ; tantôt, il prononce de véritables discours devant des milliers d'électeurs, où il reprend, développe, précise les idées contenues dans sa lettre d'acceptation.

Une fois élu, le Président a encore l'occasion de développer ses opinions politiques dans le discours qu'il prononce le 4 mars du haut d'une estrade élevée à la façade est du Capitole (1). Il les expose quelquefois d'une manière très claire et accessible à l'intelligence du peuple qui l'entoure. Il les développe d'autres fois de manière à donner à son discours une immense portée au point de vue de sa politique future.

Au moment où le Président prend en mains les rênes du gouvernement, il a donc un programme législatif ; il en a reçu l'ébauche dans la plateforme de la Convention, qui l'a choisi comme candidat ; il l'a développée dans sa lettre d'acceptation et dans les discours qu'il a prononcés jusqu'au jour de la prestation du serment. Il lui faut, maintenant, passer de la théorie à la pratique ; il lui faut arriver à saisir le Congrès de ses projets ; il lui faut les défendre devant lui ; il lui faut l'amener à les voter tels qu'il les désire.

En ce qui concerne l'initiative des lois, le Président ne trouve dans la Constitution même que des clauses, qui lui accordent une influence fort restreinte. Ce n'est que par un

(1) Harrison, *This Country of Ours*, New-York, 1903, p. 93.

moyen détourné qu'il peut amener le Sénat et la Chambre des Représentants à légiférer sur un sujet qui lui tient à cœur ; encore n'y arrive-t il pas toujours.

La Constitution déclare dans l'article I, section VI, § 2, que « nul ne pourra faire partie du Congrès, s'il occupe une situation salariée par le gouvernement fédéral », et, d'autre part, qu' « aucun membre du Congrès ne pourra être nommé à un emploi fédéral sans cesser de faire partie de la législature ». Cette clause de la Constitution, édictée dans le but d'empêcher le pouvoir exécutif de corrompre les membres de la législature, au moyen de places lucratives, eut un autre résultat, qui, pour ne pas avoir été prévu par les constituants, n'en a pas moins une haute importance. Défendre à tout membre du Congrès d'être un fonctionnaire fédéral, c'est lui interdire d'accepter les fonctions de secrétaire, qui correspondent à nos fonctions ministérielles, ou, du moins, c'est lui imposer sa démission, s'il préfère les accepter. Dans ces conditions, le Président ne peut plus avoir de représentants, auxquels leur qualité de membres du Sénat ou de la Chambre donne le droit de siéger et de prendre la parole pendant les travaux législatifs.

Si l'on s'en était tenu à l'observation stricte de la clause constitutionnelle, on ne verrait peut-être pas, comme aujourd'hui, l'entrée du Congrès interdite aux représentants du Président. La Constitution interdisait aux membres du Congrès d'accepter des places ; elle défendait aux fonctionnaires de se faire élire, mais elle se bornait à ces restrictions. Son observation rigoureuse eut donc permis au Pré-

sident, soit d'aller lui-même dans le Congrès, soit d'y envoyer des représentants pour y faire des communications. Cela est d'autant plus vrai que dans les premiers temps, il en était ainsi. Washington, par exemple, conserva pendant plusieurs années l'habitude de se rendre au Congrès pour prononcer son discours d'ouverture. Un jour même, il assista à une séance du Sénat, et intervint dans la discussion. Le président Jefferson, en 1801, fut le premier à envoyer son discours par écrit sous forme de message, au lieu d'aller le prononcer en personne devant le Sénat et la Chambre des Représentants, réunis en Convention. De même, lorsque Hamilton, secrétaire du trésor, sous Washington, eut terminé son rapport sur les finances nationales, il fit demander à la Chambre s'il devait aller lui-même en donner lecture ou si elle désirait simplement qu'il le lui envoyât par écrit (1). La Chambre des Représentants préféra le rapport par écrit, mais cette demande de Hamilton montre bien que l'on ne considérait pas alors, comme inconstitutionnel pour un ministre, d'aller lire un rapport dans une Chambre du Congrès.

L'habitude, cependant, devait forcément s'introduire que le pouvoir exécutif s'abstînt de paraître dans les Chambres. Ce n'est pas un droit très important que celui d'aller lire des rapports dans une assemblée ; le même but est tout aussi bien atteint par l'envoi d'un rapport par écrit. Sans doute, si le Président avait pu envoyer un secrétaire prendre la

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 301.

parole en son nom et exercer une véritable influence sur les travaux législatifs, il se serait empressé de le faire ; mais remarquons qu'une telle pratique n'aurait été possible qu'avec l'assentiment du Congrès, qui peut donner la parole à qui il veut. Or, si le Congrès avait accepté dans les premières années d'entendre Washington prononcer lui-même son discours d'ouverture, il est probable qu'il n'eût pas toléré une intervention habituelle du Président dans la discussion.

Actuellement, la règle est bien établie. Le gouvernement n'a pas de représentants dans les Chambres ; il n'en a pas non plus dans les divers comités, qui se partagent l'examen des projets de lois pour en faire un rapport aux Chambres. Il arrive, cependant, que dans ces comités, on voit des secrétaires pénétrer dans la salle des séances, mais toujours sur l'invitation formelle du comité même, à titre de témoins, comme le dit M. Bryce, pour répondre à des questions et non pour exposer des théories et les défendre. Le Congrès et l'administration n'ont donc que peu de points de contact. Ce sont deux organes presque complètement séparés (1). Et une autre conséquence de cet état de choses, c'est que le mandat de sénateur ou de représentant n'est pas un acheminement naturel aux fonctions de ministre ; il n'est pas rare de voir le Président des Etats-Unis prendre

(1) Cela est si vrai qu'il y a quelques années, un bill fut voté par la Chambre à l'effet de transférer les Affaires indiennes du Secrétariat de l'intérieur au Secrétariat de la guerre, sans que l'on eût consulté aucun des secrétaires intéressés.

pour les remplir un homme qui n'a jamais siégé au Congrès. En 1888, six membres du cabinet de M. Cleveland n'avaient jamais fait partie ni du Sénat, ni de la Chambre des Représentants (1).

En fait, donc, le Président des Etats-Unis n'a pas le droit d'initiative en matière de loi ; nous disons en fait, car nous verrons un peu plus loin que la question de droit a été posée et résolue dans le sens affirmatif par un des professeurs les plus distingués des Etats-Unis, qui n'a pas craint d'affirmer que le droit de message accordé par la Constitution était un véritable droit d'initiative paralysé dans son exercice par l'absence des organes de transmission nécessaires. Remarquons pour l'instant que, quelle que soit la valeur qu'on peut accorder à cette affirmation, une chose reste certaine ; c'est qu'en pratique le Président ne peut exercer le droit d'initiative.

C'est là une conception du pouvoir exécutif toute différente de celle qui existe dans les pays à régime parlementaire. Dans ces pays les ministres sont en général membres de l'une ou de l'autre Chambre ; dans tous les cas, ils ont le droit d'y entrer, ils y ont leurs places réservées. La conséquence immédiate est qu'ils partagent avec elles le droit de proposer des lois comme celui de les discuter et même de les voter. Dans certains pays même, comme l'Angleterre, aucune mesure réellement importante n'a chance de passer si les ministres n'en ont pas pris l'initiative ; ils sont, a-t-on

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 302.

dit, les inspirateurs de tous les statuts importants (1). Dans d'autres, au contraire, comme la France, les ministres usent rarement de leur droit et cela pour certaines raisons que met très bien en lumière M. le professeur Moreau dans un article de la *Revue de Droit public* (2). La plupart du temps, en France, les membres du ministère n'ont pas la direction réelle de la majorité qu'ils représentent, et ils obtiennent rarement que les partisans les plus avérés leur abandonnent l'exercice de l'initiative ; du reste, il est facile de voir que les ministres ne tiennent pas autrement à user fréquemment de leur droit. Issus d'une concentration de plusieurs partis qui peuvent être fort divergents, ils ne représentent pas tous la même opinion. Tel ministre représente un parti, tel autre représente un autre parti plus avancé ou plus modéré. User fréquemment du droit d'initiative, ce serait risquer de mettre aux prises les diverses fractions qui constituent la majorité, ce serait risquer de hâter la dissolution du Cabinet. Mais, si les ministres français usent rarement de leur droit, ce droit ne leur en appartient pas moins ; aux Etats-Unis, en admettant que les ministres le possèdent par le fait de la Constitution, il leur serait impossible d'en user, par suite de l'absence dans les Chambres de représentants du gouvernement.

Est-il certain que ce droit leur appartienne théoriquement? Il s'est trouvé un auteur qui n'a pas craint de l'affirmer.

(1) Boutmy, *Eléments d'une psychologie politique du peuple américain*, Paris, 1902, p. 165.

(2) *Revue de Droit public*, 1901, t. I, p. 271.

D'après M. le professeur Burgess, la Constitution accorde au Président le droit d'initiative dans cette clause où elle le charge de fournir de temps en temps au Congrès des renseignements sur l'état de l'Union et d'appeler son attention sur les mesures qu'il croira nécessaires et convenables (1). « La Constitution, dit-il, ne prescrit pas la forme dans laquelle le Président doit présenter les mesures qu'il aura à recommander. Elle n'investit pas, non plus, le Congrès du droit de le faire ni expressément, ni tacitement. Elle laisse par suite au Président lui-même la détermination de cette forme... » Le Président a donc le droit strict de présenter ses recommandations au Congrès, sous la forme de véritables bills.

La valeur de ce raisonnement dépend, d'après nous, de la signification qu'on attache aux mots : droit d'initiative. Si, en disant que le Président jouit de ce droit, on veut simplement dire qu'il a le droit d'envoyer sous forme de renseignements des projets de lois tout rédigés, nous sommes d'accord avec le savant auteur. Rien dans la Constitution n'empêche le Président de donner la forme, qu'il lui plaît, à ses communications (2). Mais, est-ce véritablement là le droit d'initiative ?

(1) Burgess, *Political Science and comparative constitutional Law*, Boston, 1902, II, p. 254.

(2) On ne peut, d'après M. Bryce, citer qu'un seul cas où le Président a envoyé au Congrès une communication en forme de bill. Le *Congressional Globe* du 14 juillet 1862 rapporte, que le Président (*pro tempore*) du Sénat lut le message suivant du Président des Etats-Unis : « Citoyens du Sénat et de la Chambre des Représentants : Ci-joint un projet de bill destiné à fixer le principe d'une indemnité à accorder aux Etats qui auront aboli l'esclavage dans l'étendue de leur

Nous ne le pensons pas ; nous croyons que le droit d'initiative n'existe que lorsqu'on peut forcer l'Assemblée législative à prendre en considération le projet qu'on lui soumet. Nous croyons que le droit d'initiative ainsi entendu n'appartient pas au Président, car rien dans la Constitution ne le lui confère. Ajoutons que les constituants ne pouvaient le lui attribuer, étant donné le principe même, qu'ils prenaient comme fondement de leur œuvre.

Si le droit d'envoyer des communications écrites aux Chambres n'est pas un véritable droit d'initiative, il n'en est pas moins très important parce qu'il permet au Président d'indiquer officiellement au Congrès quelles sont les matières sur lesquelles il serait bon de légiférer, et le sens dans lequel doivent se faire les nouvelles lois.

De toutes ces communications, les plus importantes sont celles que le Président adresse chaque année au Congrès au moment de l'ouverture de la session et qu'on dénomme message annuel. Le message annuel présente une grande analogie avec le discours prononcé par le roi d'Angleterre devant le Parlement. Cette ressemblance était encore plus frappante autrefois, lorsque Washington allait prononcer au Congrès son discours de vive voix, comme le faisait le monarque britannique, en s'y faisant conduire dans une voiture

territoire. Je recommande expressément et instamment le vote de ce bill tel qu'il est rédigé. Abraham Lincoln. » Là-dessus une seconde lecture du bill fut faite, et un débat s'éleva sur le point de savoir si le Président avait le droit de présenter des documents de cette nature. Dans la Chambre des Représentants, le message en entier fut renvoyé à l'examen du Comité spécial d'Emancipation (Bryce, *op. cit.*, I, p. 91).

attelée de six chevaux et avec un apparat vraiment royal, et lorsque chacune des Chambres y répondait par une adresse. Ce point de ressemblance a actuellement disparu (1). En 1801, le président Jefferson rompit avec cette manière d'agir et se borna à envoyer son premier message annuel par écrit à chaque Chambre du Congrès. Dans une lettre, qu'il y joignit, il expliquait les raisons qui le conduisaient à agir ainsi. Il y alléguait les inconvénients de la pratique jusqu'alors suivie, et déclarait que l'habitude d'envoyer les messages par écrit épargnerait aux Chambres la difficulté d'avoir à faire des réponses immédiates sur des sujets qui ne leur étaient pas encore pleinement connus. Il faisait, du reste, observer que les présidents Washington et George Adams n'avaient communiqué oralement que leurs messages annuels (2). L'exemple de Jefferson a été suivi depuis par tous les autres Présidents, et, en même temps que s'introduisit l'habitude des messages écrits, se perdit l'habitude pour le Congrès d'y répondre.

Il reste donc ce point de ressemblance entre le message

(1) Actuellement, le roi d'Angleterre peut ouvrir personnellement la session en lisant son discours à la Chambre des Lords, en présence des Lords et des Communes, ou envoyer un Lord le lire à sa place. Une fois la séance solennelle terminée, les Lords et les députés procèdent à la rédaction de l'adresse qu'ils enverront en réponse au discours du Trône. Pour affirmer toutefois leur indépendance en matière législative, ils n'entament la discussion de l'adresse qu'après avoir lu un bill privé en première lecture. L'adresse est une réponse, paragraphe pour paragraphe, au discours du Trône ; chacun de ces paragraphes est voté séparément et peut faire l'objet d'un amendement. Franqueville (de), *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris, 1887, III, p.46 et suiv.

(2) Harrison, *op. cit.*, p. 95.

annuel du Président des Etats-Unis et le discours du Trône du monarque anglais : c'est que tous deux ont pour but d'exposer les idées et les intentions du gouvernement au sujet de l'administration de l'Etat. Il faut cependant apporter deux restrictions à ce principe. Tandis que le discours du Trône ne représente pas les idées du souverain, mais celles de ses ministres, le message annuel représente uniquement les opinions du Président ; tandis que le discours du Trône contient un avertissement aux Chambres, qu'elles auront à délibérer sur telle ou telle mesure, le message annuel ne contient que des recommandations au Congrès de légiférer sur tel ou tel sujet et dans tel ou tel sens.

Depuis le commencement du XIX^e^ siècle, le discours du Trône a toujours été préparé par le premier ministre, soumis par lui à l'approbation du Cabinet, et remis au roi pour le prononcer devant le Parlement. Il contient donc, non pas les idées personnelles du souverain, en matière de législation, mais seulement les vues particulières du Cabinet. Cela est si bien admis que les membres du Parlement se regardent comme ayant toute liberté pour dire ce qu'ils en pensent O'Connell un jour put le qualifier de sanglant sans être rappelé à l'ordre (1). D'autre part le discours du Trône ne se borne pas à attirer l'attention du Parlement sur tel ou tel point ; il annonce les diverses mesures sur lesquelles les Chambres auront à se prononcer durant la session ; justement parce qu'il contient les projets du Cabinet et non ceux

(1) Franqueville (de), *op. cit.*, I, p. 268.

du souverain,il peut être beaucoup plus formel que le message annuel du Président des Etats-Unis.

Le message annuel reflète les idées du Président et se borne à attirer l'attention des Chambres sur tel ou tel point. Il forme souvent un véritable volume, où le Président fait une étude complète de la situation politique du pays et indique les mesures qui lui paraissent urgentes ; il en est ainsi par exemple du dernier message annuel du président Roosevelt (5 décembre 1905) (1).

Les points, sur lesquels le Président insiste dans cette communication sont : la doctrine de Monroë, la conférence de la Haye, et les mesures à prendre vis-à-vis des grandes sociétés. A côté de ces points, il en étudie une foule d'autres d'importance secondaire.

La doctrine de Monroë s'y trouve développée tout au long et poussée à ses plus extrêmes conséquences. Le président Roosevelt déclare formellement que cette doctrine ne contient aucune idée d'expansion territoriale aux dépens des Républiques plus faibles du Nouveau Monde (2). Elle im-

(1) Nous n'avons pu nous procurer le texte complet de ce message. Nous nous sommes servi pour l'étudier des articles parus dans le *Times* et le *New-York Herald* du 6 décembre.

(2) En disant que la doctrine de Monroë ne contient aucune idée d'expansion territoriale aux dépens des autres Etats de l'Amérique, M.Roosevelt ne répond qu'à un des reproches adressés au « panaméricanisme ». Il est certain, en effet, que cette théorie ne tient pas suffisamment compte du droit de souveraineté pleine et entière qui appartient à tout Etat quel qu'il soit. Les divers Etats de l'Amérique du Sud commencent à se rendre compte des dangers du Monroïsme. En 1901, ils ont tenu à Mexico un Congrès où les Etats-Unis n'étaient pas représentés. Ils ont, d'autre part, une tendance à se rapprocher de l'Espa-

plique, au contraire, un désir de les protéger contre toute attaque d'une puissance européenne, sans aller cependant jusqu'à leur permettre de s'en servir comme d'un rempart pour se mettre à l'abri des conséquences de leur conduite à l'égard des puissances étrangères (1). Il y a, entre ces deux

gne, leur ancienne métropole. Le « panibérisme » combat le panaméricanisme. Le message du président Roosevelt a encore avivé ce sentiment d'hostilité contre la politique des Etats-Unis. Un journal de Buenos Ayres, la *Prensa*, a violemment attaqué dans une série d'articles ce qu'il appelle des atteintes portées au droit de souveraineté des Etats de l'Amérique du Sud. Ces attaques sont d'autant plus significatives, qu'elles ont lieu la veille de la réunion d'un Congrès panaméricain à Rio-Janeiro. La *Prensa* déclare que les modifications que le président Roosevelt fait subir à la doctrine de Monroë sont d'autant plus dangereuses, qu'elles constitueront des précédents dont on pourra s'autoriser dans la suite pour apporter de nouvelles modifications. Elle continue en disant que l'Amérique du Sud a des relations bien plus étroites avec l'Europe qu'avec les Etats-Unis, et que l'on n'a nullement besoin de la protection de M. Roosevelt.

Cette manière de voir est partagée par d'importants organes européens : voici ce que dit un journal conservateur commercial et financier d'Angleterre, le *London Economist* : « No one doubts the motives by which the President is animated, but it is quite clear that the task of adjudicating on the claims of the foreign creditors of the countries indicated, among whom American citizens are invariably included, should be referred to an independent international tribunal. » Cité par le *New-York Herald* du 19 décembre.

Les compatriotes de M. Roosevelt se rendent parfaitement compte que la politique extérieure, que préconise celui-ci, risque de leur aliéner les Américains du Sud. Le *Denver Republican* est catégorique à ce sujet. Voir la citation extraite de ce journal, que donne le *New-York Herald* du 9 décembre 1905.

(1) « Moreover, we must make it evident that we do not intend to permit the Monroe doctrine to be used by any nation on this continent as a shield to protect it from the consequences of its own misdeeds against foreign nations. If a republic to the south of us commits a tort against a foreign nation, such as an outrage against a citizen of that nation, then, the Monroe doctrine does not force us to

termes de la théorie de Monroë, une contradiction que M. Roosevelt étudie et solutionne pour la première fois. Il estime que l'on ne peut permettre à une puissance d'user de moyens coercitifs tels que la saisie des bâtiments de la douane, et que le seul moyen pour elle d'obliger un Etat d'Amérique à tenir ses engagements est de passer par l'intermédiaire des Etats-Unis, qui deviennent ainsi, de fait, les tuteurs et les répondants des autres nations moins fortes du Nouveau Continent (1).

La prochaine conférence de la Haye est considérée par M. Roosevelt comme capable de réduire au minimum les cas de conflits, en offrant aux nations un moyen honorable d'éviter la guerre, et d'assurer une protection efficace des droits des neutres au cas de guerre maritime ; mais, cela ne l'empêche pas d'affirmer qu'une nation n'est équipée pour la paix, que si elle est prête pour la guerre. « Notre but, dit-il, c'est la justice. La paix est en général la compagne de la justice ; mais, lorsque la paix et la justice sont en conflit, un peuple grand et loyal n'hésitera jamais, même un

interfere to prevent punishment of the tort, save to see that the punishment does not assume the form of territorial occupation in any shape. »

(1) « On the one hand, this country would certainly decline to go to war to prevent a foreign Government from collecting a just debt ; on the other hand, it is very inadvisable to permit any foreign Power to take possession, even temporarily of the Customs-houses of an American republic in order to enforce the payment of its obligations, for such temporary occupation might turn into a permanent occupation. The only escape from these alternatives may at any time be that we must ourselves undertake to bring about some arrangement by which so much as possible of a just obligation shall be paid. »

instant, à suivre le chemin de la justice, alors même qu'il serait aussi celui de la guerre (1). »

La question du contrôle à exercer sur les grandes sociétés est examinée sous tous ses aspects. M. Roosevelt concède qu'elles sont nécessaires au développement économique d'un pays, mais il pense qu'il est bon de les soumettre au contrôle de l'administration. Il demande au Congrès de voter des lois en ce sens, et, au cas où la Constitution ne lui permettrait pas de voter des lois suffisantes, il suggère l'idée d'un amendement.

Parmi ces sociétés, les Compagnies de chemins de fer sont les premières dont il faudra s'occuper. Il émet l'idée de confier le soin d'exercer le contrôle sur elles à la Commission du commerce entre les Etats ; il indique les mesures à prendre ; ce sera surtout le droit pour la Commission d'établir comme maximum le tarif de faveur accordé à certains industriels. « Il suffirait, dit-il, que la Commission usât une ou deux fois de ce droit, pour guérir à jamais une Compagnie de l'habitude de concéder injustement de tels tarifs (2). »

(1) » Our aim is righteousness. Peace is normally the handmaiden of righteousness, but when peace and righteousness conflict, then a great and upright people can never for a moment hesitate to follow the path which leads toward righteousness, even though that path also leads to war. »

(2) « It is not my province to indicate the exact terms of the law which should be enacted ; but I call the attention of the Congress to certain existing conditions with which it is desirable to deal. — In my judgment, the most important provision which such law should contain is that conferring upon some competent administrative body the power to decide, upon the case being brought before it, whether

A côté de ces grandes questions, M. Roosevelt en étudie une multitude d'autres d'une importance secondaire. Il demande au Congrès d'exiger des appareils de sûreté dans les Compagnies de chemins de fer, et d'y réglementer les heures de travail ; de voter une loi sur la protection des enfants et des animaux, d'étudier attentivement la question de la diminution du nombre des mariages et celle de la diminution du nombre des naissances ; de soumettre par une loi les sociétés d'assurances au contrôle fédéral ; d'étudier une revision des lois douanières ; de réduire les dépenses le plus possible, sans cependant économiser sur les dépenses de la marine ; de donner, par une loi, plus d'élasticité au système monétaire, de manière à éviter les crises financières ; de légiférer contre la corruption dans les élections fédérales. Il fait l'historique de la République de Saint-Domingue ; il explique que les Etats-Unis ont été obligés d'intervenir pour empêcher une puissance étrangère d'y débarquer et indique qu'un traité, pendant devant le Sénat, permettra aux

a given rate prescribed by a railroad is reasonable and just, and if it is found to be unreasonable and unjust, then, after full investigation of the complaint, to prescribe the limit of rate beyond which it shall not be lawful to go — the maximum reasonable rate, as it is commonly called, this decision to go into effect within a reasonable time and to obtain from thence onward, subject to review by the Courts. It sometimes happens at present, not that a rate is too high, but that a favoured shipper is given too low a rate. In such case, the commission would have the right to fix this already established minimum rate as the maximum, and it would need only one or two such decisions by the commission to cure railroad companies of the practice of giving improper minimum rates. »

Etats-Unis d'aider cette République à sortir de ses difficultés financières.

Il traite de l'armée et de la marine ; il demande certaines réformes, l'accroissement du nombre des matelots et du nombre des canons de réserve. Il étudie la question de l'immigration, et déclare qu'il faut refuser l'entrée aux Etats-Unis à tous ceux qui ne feront pas de bons citoyens. Il demande une loi permettant de fortifier les îles Hawaï, et une autre permettant de conférer la qualité de citoyens américains aux habitants de Porto-Rico ; il indique, enfin, la nécessité de voter des fonds suffisants pour continuer le canal de Panama.

Les messages annuels des divers Présidents qui ont précédé M. Roosevelt ne sont pas aussi complexes que celui que nous venons d'analyser (1).—Il est reconnu que le Président actuel a donné à cette communication un caractère

(1) Ce message est probablement le plus long de tous ceux envoyés au Congrès. On a calculé qu'il contenait plus de 26.000 mots (*New-York Times*, 6 décembre 1905). Le premier message du président Lincoln, envoyé cependant au Congrès à un moment de crise politique, n'en contenait que 7.000. Le premier message qu'envoya Cleveland lorsqu'il fut réélu, avait environ 12.000 mots. Le message du président Mac Kinley de décembre 1898, écrit après la paix avec l'Espagne et à un moment où les questions, qui demandaient à être résolues, étaient très nombreuses, ne dépassa pas 19.000 mots — L'étendue de ce message a suscité d'enthousiastes approbations et aussi d'acerbes critiques. Les uns déclarent que, dans ce message encyclopédique, il n'y a rien qui puisse être négligé (*Philadelphia Press*, 6 décembre 1905) ; les autres n'y voient que la preuve d'un esprit qui ne sait pas se borner, et en profitent pour réclamer sur un ton d'humour de soumettre au contrôle fédéral la longueur des messages présidentiels (*New-York Herald*, 7 décembre 1905).

théorique et une étendue qu'elle n'a pas d'ordinaire ; son désir de convaincre l'opinion publique l'amène à montrer le lien qui unit les réformes, qu'il propose, aux principes généraux que tout le monde admet (1) ; son souci de l'intérêt national le conduit à examiner la situation politique dans ses moindres détails ; mais pour être moins complexes, les messages annuels, en général, n'en sont pas moins suffisamment développés pour présenter au Congrès un programme législatif fort complet.

En même temps que les messages annuels, les Présidents envoient au Congrès une quantité de rapports spéciaux, émanés de tous les ministres ; ces rapports contiennent une immense quantité de documents rassemblés de manière à présenter un tableau exact de l'administration de chaque département, et aussi l'indication des lois, qui, dans l'esprit de chaque ministre, paraissent utiles pour améliorer la marche des affaires (2).

A côté de ces importants messages annuels, le Président envoie au Congrès des messages spéciaux chaque fois qu'une Chambre désire quelque éclaircissement, ou chaque fois

(1) « President Roosevelt... is not making merely conventional recommendations. He, evidently, feels that he has issues to deal with profoundly affecting the moral fibre and the social life of the people and that the smallest part of his mission is to tell Congress what bills should in his opinion be passed. He must also appeal to the people, show them the reasonableness of what they might otherwise consider dangerous innovations and argue the vexed questions out in their larger aspects » (*New-York Tribune*, 6 décembre 1905).

(2) Chambrun (de), *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, Paris, 1896, p. 100.

qu'il le juge opportun. Comme l'absence de représentants du gouvernement dans les Chambres empêche les sénateurs et les représentants d'obtenir directement les explications qu'ils peuvent désirer, le membre du Congrès, qui désire des éclaircissements sur un point spécial, propose à la Chambre, à laquelle il appartient, de voter une résolution tendant à demander au Président les indications en question. Si sa demande réunit la majorité, elle est envoyée au Président avec invitation d'y répondre, si du moins elles ne lui paraissent pas incompatibles avec l'intérêt public (1). Le Président y répond généralement et accompagne souvent son message d'un rapport du ministre compétent. D'autres fois, il envoie, de son propre mouvement, des messages spéciaux tendant à attirer l'attention du Congrès sur une difficulté, qui n'était pas encore née au moment de la rédaction de son message annuel, ou qu'il préférait laisser de côté pour la traiter plus à loisir. Au total, il exerce assez fréquemment sa prérogative, et il n'y a guère de session où il n'envoie pas huit ou dix messages spéciaux (2).

A ces différents messages présidentiels, on peut rattacher ce que l'on appelle la lettre du secrétaire du Trésor, transmettant les projets d'affectation de dépenses pour l'année fiscale. Bien que transmise par le secrétaire du Trésor, elle n'en est pas moins une émanation du Président, puisque les secrétaires, comme on le sait, sont les simples re-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1901 ; Des Noyers, *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*.

(2) *Idem*.

présentants de ce dernier. Dans cette lettre, le secrétaire du Trésor fait l'énumération des diverses sommes nécessaires au fonctionnement des services publics, après l'avoir établi d'un commun accord avec les diverses administrations (1). La lettre est accompagnée d'un tableau indiquant l'état des revenus et des dépenses ainsi que la situation de la dette publique. Ce tableau est suivi des remarques que le secrétaire du Trésor croit devoir faire sur le fonctionnement du système de taxation en vigueur, et sur les réformes dont il est susceptible. Ces diverses communications sont de la plus haute importance, car ce sont elles qui vont permettre au Congrès d'établir et de voter le budget.

Le droit de message offre donc au Président le moyen d'indiquer au Congrès les points sur lesquels il serait opportun de légiférer, et le sens de la future législation, mais il ne va pas plus loin. L'absence de représentants du Président dans les Chambres l'empêche de pouvoir obliger celles-ci à examiner les indications qu'il lui soumet. Il ne peut que s'en remettre à leur bonne volonté.

Cette défectuosité du système américain a amené les Présidents à agir non plus officiellement, mais officieusement auprès des sénateurs et des représentants. Ils ont pris l'habi-

(1) Chaque membre du Cabinet doit transmettre le tableau des dépenses de son département au secrétaire du Trésor, et cela vers le 15 octobre. Si le secrétaire du Trésor n'a rien reçu vers le 1er novembre, il doit dresser d'office le tableau des dépenses du département en retard, et le transmettre au Congrès Ces obligations ne sont quelquefois pas respectées. C'est ainsi, par exemple, que le secrétaire du Trésor n'a pas fait sa communication à l'époque indiquée, lors de la dernière session du Congrès (*New-York Herald*, 15 décembre 1905).

tude de charger en secret leurs amis politiques de déposer devant les Chambres des projets qu'ils ont fait préparer et rédiger dans les bureaux de l'administration. Mais cette manière de procéder ne peut jamais être érigée en véritable pratique politique. On connaît vite les hommes qui se chargent ainsi de rendre service au Président, et le soupçon de corruption les atteint rapidement. Le Président peut user de ce moyen pour introduire devant les Chambres des projets de lois sur quelques points essentiels ; il ne peut s'en servir pour les forcer à examiner toutes les questions contenues dans ses divers messages (1).

Ainsi, au point de vue de l'initiative des lois, le Président ne joue qu'un rôle secondaire. Il ne peut, dans ses divers messages, faire autre chose qu'attirer l'attention du Congrès sur les matières qui réclament une prompte législation sans pouvoir l'obliger à discuter ses idées. Officieusement, il peut faire introduire, par ses amis politiques, quelques projets de lois, mais le caractère secret de cette pratique l'empêche d'en user autant qu'il lui serait nécessaire.

(1) Parmi les projets les plus importants préparés par les départements ministériels dans ces dernières années, on peut citer le Mills Tariff Bill et le Fishery Bill qui furent rejetés, et le Chinese Exclusion Bill qui fut adopté par le Congrès. Dupriez, *Les Ministres dans les principaux Etats d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1893, t. II, p. 72, n. 2.

CHAPITRE II

LE PRÉSIDENT ET LA DISCUSSION DES LOIS. — LES COMITÉS.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que, grâce à son droit de message, le Président peut indiquer aux Chambres les sujets sur lesquels l'intervention d'une loi serait utile ; nous avons vu aussi que, grâce à la complaisante intervention de sénateurs ou de représentants, il peut leur présenter des projets de lois tout préparés. Mais, si là se bornait son intervention dans la confection de la loi, son pouvoir en la matière ne serait pas bien grand. Faire parvenir aux Chambres des projets de lois ne serait rien s'il ne pouvait en même temps les appuyer lors de la discussion. Le texte même de la Constitution ne prévoit pas la possibilité pour le Président de faire appuyer devant le Congrès certains projets de lois, mais, en pratique, la procédure parlementaire lui en fournit l'occasion. Pour bien comprendre la manière dont le Président peut intervenir dans la délibération de la loi, il est bon d'étudier rapidement le processus législatif qui sépare le dépôt du projet de son vote définitif.

Dès la seconde année du fonctionnement de la Constitution, la Chambre des Représentants prit l'habitude de renvoyer l'étude des projets de lois qu'on lui présentait à des comités spéciaux, chargés de les examiner, de les discuter,

et d'établir un rapport. En petit nombre, tout d'abord puisqu'il n'y en avait que cinq en 1802 (1), ils devinrent peu à peu plus nombreux à mesure que les représentants augmentèrent, et que les projets déposés furent plus fréquents et plus importants. La même évolution se fit au Sénat, et actuellement les Chambres ont l'habitude de diviser les affaires entre un très grand nombre de comités. Ces comités comprennent à l'ordinaire de sept à treize membres pour les comités du Sénat, de onze à quinze pour les comités de la Chambre des Représentants. Parmi ces comités, les principaux sont les suivants : voies et moyens ; élections ; finances ; chemins de fer et canaux ; affaires étrangères ; questions navales ; questions militaires ; domaines publics ; agriculture ; pétitions... (2).

Comment sont formés les comités ? La question est importante, car les comités, comme nous le verrons, décident en fait de la plupart des bills. La méthode n'est pas la même pour les deux Chambres. Les comités du Sénat sont nommés en théorie par le Sénat lui-même, au scrutin secret ; en fait, la majorité et la minorité du Sénat ont pris l'habitude de s'assembler en caucus avant la délibération ; là, ils s'entendent sur les noms des membres qui doivent sié-

(1) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 227.

(2) Bryce, *op. cit.*, I, 229. M. Bryce donne à la page 239 la liste complète des commissions permanentes et spéciales de la Chambre dans le 52e Congrès, 1re session, mise à jour jusqu'au 7 mai 1892. — On trouvera la liste des comités permanents du Sénat dans Jefferson. *Manuel de pratique parlementaire*, trad. fr. par Delpech et Marcaggi, dans les *Annales des Facultés de Droit et des Lettres d'Aix*, 1905, t. I, n° 4, p. 181.

ger dans chacun des comités, et le Sénat ne fait que ratifier ce choix en les votant en bloc au scrutin secret. Les comités de la Chambre des Représentants ont été pendant un temps très court nommés en partie par le Speaker, c'est-à-dire par le président de la Chambre, et en partie par la Chambre elle-même. En 1789, la Chambre avait décidé que le Speaker ne nommerait que les comités qui ne comprendraient pas plus de trois membres. L'expérience fut si fâcheuse et si décisive que, moins d'un an après, la Chambre établissait comme règle que tous les comités sans exception seraient composés au gré du Speaker ; elle se réservait toutefois le droit d'en ordonner autrement au moyen d'un vote spécial (1). Depuis lors, le président a toujours nommé les représentants qui devaient composer les divers comités, et il est probable qu'il les nommera toujours ; sans doute, les règlements d'une Chambre ne sont pas nécessairement observés par la Chambre suivante, mais, il serait si compliqué et si long pour cette dernière de s'entendre sur un nouveau règlement que chaque nouvelle Chambre a pris l'habitude de stipuler, avant toute autre déclaration, que tous les règlements de l'ancienne Chambre deviendraient les siens ; ainsi donc, c'est toujours le Speaker qui nomme les membres des comités. Il est probable qu'au début on attendait du Speaker qu'il fit ce choix d'une manière impartiale, sans se laisser influencer par les considérations politiques. En fait, il est devenu bien vite habituel pour

(1) Woodrow-Wilson. *Le gouvernement congressionnel*, trad. dans la Collection Boucard et Jèze. Paris, 1900, p. 116.

le Speaker de favoriser son parti et de nommer aux meilleures places, dans les meilleurs comités, ceux qui ont appuyé et fait réussir sa candidature au siège présidentiel. Il y est même forcé parce que ces membres n'auront pas manqué de lui demander des promesses formelles de nomination en échange de leur influence.

Voilà donc les comités constitués. Il s'agit d'examiner comment ils vont être saisis du projet de loi, et comment ils vont délibérer.

Au Sénat, les membres peuvent présenter leurs bills ou leurs résolutions tous les jours. Le « clerk » lit le titre et le président du Sénat (qui est le vice-président des Etats-Unis ou un président élu *pro tempore*) en ordonne le renvoi au comité qui lui semble compétent. Le Sénat, du reste, peut par un vote exprès, substituer un autre comité à celui que son président a tout d'abord désigné. A la Chambre des Représentants, la procédure pendant longtemps ne différa pas de celle du Sénat. Depuis un nouveau règlement, on divise les motions présentées par les membres selon leur objet. Les unes, c'est-à-dire les pétitions et les bills privés, sont simplement remises par les différents membres au *Clerk of the House* avec l'indication écrite du membre qui les présente et du Comité auquel il juge que le projet doit être renvoyé. Tous les autres bills sont remis au Speaker qui en ordonne le renvoi à tel ou tel comité. On inscrit sur le journal de la Chambre le titre du bill, le membre qui l'a présenté et le comité auquel il a été renvoyé. La Chambre peut,

comme le Sénat précédemment, désigner un comité autre que celui qui a été demandé ou indiqué (1).

Toute cette partie de la procédure se fait sans qu'un seul membre puisse prendre la parole pour appuyer ou pour combattre le projet proposé.

Dans deux cas toutefois, un bill peut être l'objet d'une discussion immédiate. D'abord, lorsque la Chambre en ordonne ainsi par un vote réunissant les deux tiers des voix ; le vote a pour objet de faire suspendre l'observation du règlement interdisant la discussion immédiate, et a pour effet de faire regarder le bill comme voté définitivement, et cela, sans qu'il y ait eu aucun débat. Les représentants usent fréquemment de ce droit de demander la suspension du règlement et, de l'aveu même d'un sénateur, des centaines de mesures d'une importance vitale reçoivent ainsi vers la fin d'une session épuisante, sans être discutées, modifiées, imprimées ni comprises, l'assentiment constitutionnel des représentants du peuple américain (2). Le deuxième cas est celui où il est difficile de déterminer le caractère exact d'un bill, difficile par suite de décider s'il doit être renvoyé à tel ou tel comité. Cela arrive fréquemment pour les bills dont le sujet est un peu vague, d'autant plus que la sphère des attributions de chaque comité n'est pas délimitée d'une manière très précise (3). Cependant la question est importante,

(1) Harrison, *op. cit.*, p. 56.

(2) M. Hoar, sénateur du Massachusetts dans : *The conduct of business in Congress. North American Review*, vol. CXXVIII, p. 113, cité par Woodrow-Wilson, *op. cit.*, p. 124.

(3) Soit par exemple un bill qui fixe et qui établit le taux maximum

car souvent les deux comités dont relève le bill suivent une ligne politique différente ; selon la décision prise, le bill peut, comme on l'a dit, comparaître devant un tribunal d'amis ou devant un tribunal d'ennemis. Ici donc, une discussion s'impose sur la question de savoir à quel comité il faut le renvoyer, discussion qui a souvent lieu dans des termes très vifs.

Examinons maintenant la manière dont les comités vont discuter les projets de lois qui leur ont été soumis. Observons tout d'abord que leurs travaux ont lieu la plupart du temps en secret. Quelquefois les enquêtes qui précèdent les délibérations ont lieu dans une salle ouverte au public, mais même alors, comme les journaux n'ont pas l'habitude de rendre compte de ce qui se fait dans les comités, à moins que la question n'intéresse la curiosité publique, peu de gens savent ce qui se passe. De même, les délibérations ont lieu en secret à moins que le comité n'en décide autrement. D'ailleurs elles ne sont jamais publiées, et ne peuvent pas l'être par ce fait même qu'elles n'ont aucune valeur, tant qu'elles ne sont pas confirmées par la Chambre (1). Les

des tarifs du chemin de fer du Pacifique : faut-il le renvoyer au comité du commerce ou au comité du chemin de fer du Pacifique, soit encore un bill qui prohibe l'expédition par la poste de certaines catégories de lettres ou de circulaires : faut-il le renvoyer au comité des postes et voies postales parce qu'il est relatif au transport des lettres, ou faut-il le renvoyer au comité du judiciaire parce qu'il propose d'ériger en délit toute trangression à ses clauses ? Woodrow-Wilson, *op. cit.* p. 178.

(1) Jefferson, *Manuel de pratique parlementaire*, trad. fr. Delpech et Marcaggi dans les *Annales des Facultés de Droit et des Lettres d'Aix*, t. I, n° 2, p. 61.

comités sont si jaloux de ce secret absolu, qui doit entourer leurs travaux lorsqu'ils n'en ont pas autrement décidé, qu'ils regardent comme une violation du règlement toute allusion faite par un membre devant la Chambre à un fait qui s'est passé dans le comité à moins qu'il n'y soit autorisé par un rapport écrit, sanctionné par la majorité du comité. En résumé, les débats devant les comités ne sont publiés qu'autant que les comités eux-mêmes en décident ainsi, et l'on ne connaît de leurs délibérations que ce qu'ils permettent d'en dire.

En général, la préparation d'un bill par les comités comprend les enquêtes par lesquelles on cherche à s'entourer des informations nécessaires, et la délibération qui indiquera si le rapport doit être ou non favorable. Les comités jouissent des pouvoirs les plus étendus pour se procurer les renseignements destinés à éclairer leur religion. Ils peuvent inviter les divers fonctionnaires à leur fournir des rapports circonstanciés même sur les plus petits faits ; ils peuvent les convoquer devant eux pour donner de vive voix tous les éclaircissements dont ils ont besoin. Ils peuvent décider d'entendre qui ils veulent, les partisans comme les détracteurs du bill ; ils entendent souvent l'auteur même du projet qui en explique le but ; toutes les personnes intéressées peuvent demander à être entendues, et les comités ont le pouvoir de faire droit à leur requête, bien que ces personnes soient souvent multitude. L'enquête finie, on passe à la délibération. A cet égard, les pouvoirs des comités sont encore très étendus. Ils ont le droit de faire subir au bill telle

modification qu'il leur plaît, et souvent, une fois remanié, celui-ci est fort différent de ce qu'il était primitivement, fort différent de ce que son auteur désirait qu'il fût. Les comités n'ont cependant pas le droit d'initiative ; ils ne peuvent faire de rapport que sur les bills qui leur ont été envoyés par la Chambre, soit en vertu du règlement, soit autrement. Mais cette défense est bien facile à éluder en pratique. Leur président, ou un de leurs principaux membres n'ont qu'à rédiger un bill sur le point en question, et à l'introduire, en qualité de membres privés, le lundi lors de l'appel des Etats, et à le faire renvoyer au comité qui n'a plus qu'à le discuter et à voter un rapport favorable

En principe, les comités doivent faire un rapport sur chaque bill qui leur a été envoyé. Ce rapport peut être, soit favorable, s'il conclut à ce que le bill soit voté par la Chambre, soit défavorable, s'il propose à la Chambre de ne pas le passer. Les comités n'ont donc pas en théorie le droit de supprimer un bill de leur propre autorité ; c'est là le privilège de la Chambre. En pratique, il n'en est pas ainsi, et ils peuvent fort bien s'arranger pour que la Chambre n'entende jamais plus parler de tel ou tel bill qui leur a été présenté. L'explication de cette contradiction est toute simple et se trouve dans le nombre considérable de bills que chaque comité a à examiner. Ce nombre est si grand, qu'il est impossible pour un comité de faire un rapport sur tous ; il lui faut donc faire un choix, et ce choix se portera évidemment sur les bills qu'il veut faire voter par la Chambre. Le nombre des bills dédaignés et condamnés, par cela même,

à l'oubli, par la seule volonté des comités, est très considérable. M. Bryce assure qu'il atteint les dix-neuf vingtièmes des bills proposés. Dans la session 1904-1905, la proportion a été légèrement inférieure ; sur 20,000 bills déposés, 4,000 seulement furent l'objet d'un rapport (1). L'élévation relativement considérable de ce chiffre vient rendre plus grande encore la puissance législative des comités que nous avons déjà vue très étendue, et voici comment : Malgré la rapidité que la Chambre apporte dans l'examen et dans le vote des lois, elle ne peut disposer pour l'audition des rapports des comités que d'un très petit nombre d'heures. Un sénateur a calculé qu'en supposant aux deux sessions qui forment la vie de la Chambre une durée de dix mois, les comités en général n'ont pas deux heures pour faire leurs rapports, pour discuter et décider tous les sujets de législation générale confiés à leurs soins (2). On comprend que, dans ces conditions, le débat public perde beaucoup de son importance. « Lorsque l'ordre du jour appelle la discussion d'un bill, le rapporteur du comité permanent a le droit de disposer d'une heure pour exposer ses conclusions. Mais il cède quelques minutes à différents orateurs favorables ou hostiles au projet, et ceux-ci doivent respecter strictement les limites fixées. Avant que l'heure ne soit écoulée, le rapporteur a soin de poser la question préalable ; dès lors, tout débat doit cesser, et l'on passe immédiatement au vote (3). »

(1) Documents communiqués par M. le professeur Reinsch.

(2) Woodrow-Wilson, *op. cit.*, p. 81.

(3) Dupriez, *Les ministres dans les principaux Etats d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1893, II, p. 75.

Le système dont nous venons d'esquisser le fonctionnement donne aux comités la haute main sur tous les bills qui leur sont envoyés. Ils les discutent, ils les modifient, ils empêchent certains d'entre eux de revenir devant la Chambre ; en tout cela, ils sont complètement libres et la Chambre ne joue, somme toute, que le rôle d'organe d'enregistrement (1).

Le Sénat à cet égard s'est montré beaucoup plus jaloux de conserver sa liberté d'action, bien qu'il emploie lui aussi le système des comités. Nous avons vu que ces comités étaient nommés par l'assemblée après un compromis intervenu entre la majorité et la minorité réunies en caucus : c'est là une première différence avec le pouvoir discrétionnaire du Speaker. D'autre part, les règlements ne permettent ni au président, ni au rapporteur du comité de limiter la durée des discours ; ils ne prévoient aucun moyen de faire décider la clôture des débats. « Le Sénat a donc toute liberté de discuter d'une façon sérieuse et approfondie les bills qui lui sont présentés » (2).

Etant donné ce système de législation, il est facile de comprendre de quelle manière le pouvoir exécutif peut exercer une certaine influence sur les décisions législatives. Il n'apparaît, sans doute, nulle part officiellement ; la Cons-

(1) « En théorie, leurs pouvoirs se bornent à préparer les lois, en réalité, ils les font seuls car la Chambre les suit aveuglément ; elle siège, non pour discuter à fond, mais pour voter le plus vite possible ce que les Comités lui proposent. » E. de Laveleye, *Le gouvernement dans la Démocratie*, Paris, 1891, II, p. 130.

(2) Dupriez, *op. cit.*, II, p. 76.

titution l'empêche d'avoir aucun représentant soit dans les Chambres, soit dans les comités. Mais ce qu'il peut faire, c'est intervenir officieusement par l'intermédiaire de représentants. Nous avons vu que les comités peuvent décider d'entendre telle personne qu'il leur plaît, et par conséquent demander aux divers secrétaires du Président de venir devant eux fournir les renseignements nécessaires à la bonne préparation des projets de lois; ils n'y sont pas obligés sans doute, mais il est rare qu'ils ne le fassent pas. Lorsqu'un bill intéresse telle ou telle administration, il est utile et presque nécessaire pour le comité, chargé de l'examiner, de se faire donner des explications orales venant éclairer les documents écrits qu'il se sera déjà procurés. Les personnages qui sont ainsi convoqués, trouvent là des occasions d'exposer leurs idées ; ils peuvent combattre un bill qu'ils considèrent comme préjudiciable ; ils peuvent faire ressortir toute la nécessité de voter tel autre bill qu'ils considèrent comme utile au bien public ; ils peuvent aussi insister pour qu'on fasse à tel projet déposé des modifications profondes. En un mot, il leur est possible d'exercer une sorte d'influence sur les membres du comité, et comme la plupart du temps, la Chambre ne fait que confirmer la décision de ces derniers, les représentants du Président se trouvent ainsi avoir joué un rôle actif dans la confection de la loi. Est-ce à dire qu'il leur suffira d'être appelés devant un comité pour être certains de voir triompher leur manière de voir ? Non, sans doute, et il est certain que tous leurs efforts seront inutiles s'ils trouvent dans le comité une majorité

d'adversaires politiques ; bien plus, même « s'ils ont la chance d'y compter une majorité d'amis politiques, ils ne possèdent pas l'influence de chefs reconnus, qui peuvent demander le sacrifice des idées ou des intérêts personnels. Devant les comités de la Chambre des Représentants surtout, ils ne peuvent guère user des relations de parti pour faire prévaloir leur opinion » (1).

Pour mieux comprendre quelle peut être l'influence des secrétaires dans l'œuvre législative, prenons un exemple pratique : la préparation des lois de finances par exemple. Nous avons vu que l'initiative du gouvernement en cette matière se bornait à l'envoi annuel à la Chambre des Représentants (2) de la lettre du secrétaire du Trésor et de divers documents. Dans quelle mesure peut-il agir dans la discussion du projet de loi ? L'examen des budgets de dépenses est fait par plusieurs comités permanents dont le plus important est le comité des appropriations. La lettre du secrétaire du Trésor est renvoyée à ce comité, qui prend également l'avis de plusieurs autres comités, ayant chacun la spécialité des dépenses faites par un département ministériel. Ceux-ci examinent la partie du projet qui leur a été envoyée et fournissent leurs avis que le comité des appropriations est obligé de suivre. C'est pendant cet examen par les comités spéciaux que les divers secrétaires peuvent exercer une certaine influence sur le budget. Ils

(1) Dupriez, *op. cit.*, II, p. 77.

(2) On sait que la Chambre des Représentants a seule le droit d'initiative pour le vote du budget.

tâchent pour cela de se mettre en relations avec les différents comités spéciaux ; « de même et plus encore que pour la préparation des lois ordinaires, ils leur adressent des communications orales ou écrites, ils entament avec eux des pourparlers et des négociations. Chacun emploie tous les moyens dont il dispose pour décider les comités à adopter les sommes qu'il croit nécessaires au fonctionnement régulier de son administration. Le secrétaire du Trésor est souvent appelé pour fournir des renseignements qu'il communique de vive voix ou par écrit, quelquefois même par l'intermédiaire de fonctionnaires subordonnés » (1). Ici, cependant, les résultats obtenus par l'influence des secrétaires d'Etat et par leurs pourparlers avec les comités ont moins de chance d'être définitifs que dans les lois ordinaires. Tandis que pour ces dernières, la Chambre se borne le plus souvent à accepter sans débats la décision du rapporteur, ici, la discussion est beaucoup plus sérieuse. Avant d'être soumis à la Chambre, siégeant en cette qualité même, les divers bills de recettes et de dépenses préparés par les comités sont examinés par la Chambre, siégeant en comité de la Chambre entière. Pendant cet examen, chaque membre est libre de fournir ses observations et de présenter les amendements qu'il lui plaît ; il peut demander des augmentations ou des diminutions de crédits, il peut proposer des taxes, en supprimer. On comprend que, par le fait même de cette possibilité, les projets préparés par les comités spéciaux su-

(1) Dupriez, *op. cit.*, II, p. 91.

bissent de plus ou moins grandes modifications, sans que les représentants du Président aient le droit de comparaître devant la Chambre pour présenter des explications. Une fois examiné par le comité de la Chambre entière, le projet est soumis à la Chambre, siégeant en séance ordinaire,qui le vote sans discussion.

De la Chambre, les bills de finances sont envoyés au Sénat, qui les renvoie lui-même devant deux de ses comités spéciaux : le comité des finances et le comité des appropriations, qui, s'ils n'ont pas le droit d'initiative, peuvent cependant modifier, à leur gré, les bills qu'ils examinent (1). Ici, encore, les secrétaires sont appelés à comparaître pour donner des explications et il faut ajouter qu'ils peuvent faire prévaloir leurs avis bien plus facilement que devant les comités de la Chambre ; dans ceux-ci, ils se trouvent quelquefois en présence d'hommes sans expérience des nécessités du gouvernement, prêts à refuser,à diminuer tout crédit qui ne peut favoriser leurs intérêts politiques, gaspillant des sommes considérables en vue d'une réclame électorale, cherchant à économiser quelques milliers de dollars indispensables sur le budget des administrations publiques pour en jeter des millions dans le gouffre des pensions et des travaux maritimes (2). Ici, le gouvernement se trouve en présence d'hommes beaucoup plus sérieux, beaucoup plus calmes, et surtout bien moins préoccupés de leur réélection ; il peut

(1) Le comité des finances s'occupe des bills qui créent les ressources, le comité des appropriations s'occupe des bills de dépenses.

(2) Dupriez, *op. cit.*, II, p. 93.

en profiter pour faire introduire dans le budget des modifications, que les comités de la Chambre s'étaient refusés à faire ou que la Chambre elle-même avait supprimées. Les bills préparés et amendés par les comités retournent au Sénat qui les examine et les vote en séance ordinaire. Après avoir été votés par le Sénat, ils retournent à la Chambre. Celle-ci les renvoie au comité qui, en général, demande le rejet des modifications apportées par le Sénat. Cette demande est toujours accueillie par la Chambre. Il y a donc désaccord entre les deux assemblées, et ce désaccord ne disparaît qu'après une ou plusieurs conférences entre des délégués élus par chaque Chambre. Les modifications que les représentants du gouvernement ont pu obtenir dans leurs pourparlers avec les comités du Sénat subsistent en général à travers toutes ces délibérations, car le sérieux et la compétence des sénateurs délégués pour résoudre le désaccord l'emportent généralement sur l'inexpérience et sur l'ignorance des délégués de la Chambre des Représentants.

A côté de cette action qu'il exerce sur les comités de la Chambre et du Sénat par l'intermédiaire des divers secrétaires, le Président peut exercer une réelle influence dans la discussion des lois par l'emploi de plusieurs autres moyens, mais plus détournés et moins légaux que le précédent. Il peut, par exemple, inviter les sénateurs ou les représentants siégeant dans les divers comités à venir conférer avec lui, et dans des conversations particulières les amener à modifier leur opinion dans le sens qui lui paraît favorable. Il peut aussi charger ses amis politiques de combattre le bill, de

dire qu'il désapprouve sa rédaction. Il peut employer aussi une voie plus détournée encore et qui sent la corruption ; il peut faire agir auprès des sénateurs et des représentants les plus en vue les influences cachées des habitués du lobby. Il peut leur promettre des places pour eux ou pour leurs protégés. Il lui est d'autant plus facile d'exercer, par ce moyen, une influence décisive, que, le nombre des membres des divers comités étant très restreint, il suffit de déplacer une petite quantité de voix pour faire modifier un projet qui allait être voté purement et simplement.

Ainsi donc, en ce qui concerne la préparation et la discussion des lois, nous arrivons à la même conclusion que dans le chapitre précédent. De même que le Président ne peut en théorie exercer le droit d'initiative et qu'il y arrive en pratique, de même, la Constitution ne lui offre pas de moyen régulier et légal d'intervenir dans la discussion de la loi, mais l'occasion lui en est offerte par le jeu même de la procédure législative.

CHAPITRE III

LE PRÉSIDENT ET LE VOTE DE LA LOI

Dans les chapitres précédents nous avons été amené à cette conclusion que, grâce au jeu même de la procédure établie par la Constitution, le Président pouvait exercer un certain droit d'initiative et pouvait intervenir dans la discussion, tout au moins dans une certaine mesure, mais ces avantages ne seraient rien, s'il ne pouvait obtenir que le Congrès légiférât sur les sujets qu'il lui indique, et tînt compte des observations qu'il lui soumet par l'intermédiaire des secrétaires déposant devant les comités. Nous sommes ainsi amené à nous demander si le Président exerce une influence réelle dans le vote des lois.

Notre opinion est qu'il exerce une certaine influence, à une condition qui est nécessaire et qui suffit : c'est qu'il appartienne au parti qui a la majorité au Congrès. L'étude de la manière dont sont nommés les Présidents et les membres du Congrès nous montrera dans quels cas cette condition est remplie. Nous démontrerons, ensuite, que cette condition est nécessaire, c'est-à-dire que, si elle n'est pas remplie, le Président ne peut en aucune manière influer sur la législation, et nous terminerons notre chapitre en montrant qu'elle est suffisante, c'est-à-dire que, dans le cas

où elle est remplie, le Président peut réellement exercer une certaine influence dans le vote des lois.

Tandis que, en théorie, les représentants doivent être élus par le suffrage direct, les sénateurs par les Chambres des Etats particuliers et le Président par l'ensemble des délégués des divers Etats (1), dans la pratique, tous, représentants, sénateurs et Président sont choisis par les soins d'une puissante organisation et les électeurs prévus par le texte constitutionnel ne font que confirmer ce choix. Cette organisation exerce sa toute puissance sur tout le territoire des Etats-Unis et enserre les électeurs dans un réseau de comités, de conventions savamment organisés et hiérarchisés au plus haut point. La Constitution n'avait pas prévu la formation d'une telle puissance, mais il était inévitable qu'elle se constituât. La condition nécessaire d'un bon gouvernement est l'unité dans l'administration ; aux Etats-Unis, il n'y avait pas d'unité possible avec l'application pure et simple de la Constitution de 1787.

Dans les pays à régime parlementaire, l'unité est réalisée par l'existence d'un Cabinet représentant la majorité dans les Chambres, et à travers celles-ci la majorité du pays ; la Constitution veille elle-même à la conservation de cette unité

(1) Chaque district dans chaque Etat élit un représentant pour deux ans, le Sénat et la Chambre des Représentants de chaque Etat élisent chacun un sénateur pour six ans ; mais tandis que la Chambre des Représentants des Etats-Unis se renouvelle entièrement tous les deux ans, le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans. Le Président est nommé pour quatre ans par les délégués de chaque Etat aux Chambres duquel la Constitution fédérale laisse le choix de la manière de les élire.

au moyen des règles de la responsabilité ministérielle ; aux Etats-Unis, au contraire, il y avait en présence plusieurs pouvoirs indépendants, suffisamment armés l'un contre l'autre pour que nul ne puisse absorber ses voisins et se rendre seul maître ; la Chambre des Représentants, le Sénat, le Président avaient chacun leur sphère propre et ne pouvaient que difficilement en sortir. Le résultat naturel de cet état complexe devait être la formation d'une organisation extra-constitutionnelle très puissante dont le but et la raison d'être fussent de mettre une certaine unité dans l'administration du pays (1).

L'origine de l'organisation actuelle se retrouve dans les clubs qui existaient déjà au milieu du XVIII^e^ siècle, dans les anciennes colonies. C'étaient des groupements d'hommes liés par la similitude des professions et par les liens de la sympathie, et se réunissant à époques régulières ; les clubs prirent un soudain développement lorsque les rapports entre les colonies et la métropole cessèrent d'être amicaux ; ils devinrent d'ardents foyers d'opposition contre l'Angleterre, et, unis à d'autres sociétés politiques qui se fondèrent alors, ils donnèrent le signal de la rupture complète (2).

(1) « In America, great pains was taken to prevent the centralization of power in any one office or any one governmental area. No office of State or Nation is permitted to express the unity of political authority. Yet, in some undefined way through the party system, we have acquired, not only a sense of national unity, but likewise a high degree of practical harmony in the filling of offices and in the control of official conduct. » Macy, *Party organization and machinery*, p. 50.

(2) Ce fut sous l'inspiration d'une société de ce genre, nommée les

L'un de ces clubs, le Caucus Club, de Boston, était particulièrement important ; c'est de ce nom curieux de Caucus que l'on désigna bientôt toutes ces réunions à demi secrètes, où des citoyens se réunissaient pour délibérer sur les mesures à prendre, et pour mieux assurer leur succès en concentrant leurs efforts.

A côté de ces clubs se trouvaient également les comités de correspondance, qui ont, eux aussi, inspiré l'organisation actuelle. Au contraire des clubs, ils agissaient au grand jour, mais comme eux, ils servaient la cause américaine contre le gouvernement royal (1).

Cette organisation de combat disparut après la guerre parce qu'elle n'avait plus de raison d'être et aussi parce que les exagérations de certains clubs amenèrent son discrédit. Quelques années plus tard, certains membres du Congrès prirent l'habitude de se réunir en Caucus, pour concerter leur action ; ils s'inspirèrent des principes de stricte discipline et de profonde union qui avaient caractérisé les anciens clubs. Après quelques années de prospérité, le Caucus congressionnel disparut sous la pression de l'opi-

Fils de la Liberté, que les habitants de New-York se révoltèrent contre l'acte du Timbre. Le 1er novembre 1765, jour où l'acte devait entrer en vigueur, une foule conduite par les adhérents de cette société manifesta dans les rues. Le gouverneur fut pendu en effigie sur la place publique, et son image fut brûlée sur les glacis mêmes du fort où il s'était réfugié ; son habitation et celle de plusieurs officiers furent saccagées, et l'effervescence ne se calma que lorsque le gouverneur eut remis la garde des timbres aux autorités municipales. L'acte ne fut pas appliqué (Roosevelt, *New-York*, pp. 157-158).

(1) « Les comités de correspondance établissaient des relations sui-

nion publique, exaspérée par ses abus et sous les attaques vigoureuses de certains sénateurs (1). C'est alors que s'établit l'organisation actuelle, dite système des conventions.

Elle comprend plusieurs sortes d'organes moteurs qu'on peut ramener à deux types : les comités et les conventions, ayant chacun un rôle particulier à jouer. Les comités ont pour objet de diriger les affaires des partis ; ils fonctionnent continuellement et convoquent les conventions lorsque cela devient nécessaire. Les conventions ne sont que des organisations éphémères qui siègent sur la convocation des comités et ont pour rôle unique de désigner les candidats du parti aux diverses fonctions électives. Comités et conventions sont organisées sur une base strictement représentative.

Le principal comité est le comité national chargé de veiller au bon fonctionnement de la machine sur le territoire entier des Etats-Unis et de préparer l'élection à la présidence du candidat choisi par la convention nationale. Au-

vies entre toutes les parties de la future république, réunissaient en conférence les délégués de la région, exhortaient les populations à l'union et implantaient dans les esprits la résolution de résister à l'oppression britannique. Agissant au grand jour, ils mobilisaient pour ainsi dire l'opinion des colonies afin d'intimider le gouvernement de Georges III et de le faire céder » (Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, 1903, vol. II, p. 3.

(1) Rufus King se signala par ses accusations passionnées contre « le pouvoir central qui menace de détruire l'équilibre établi entre les Etats-Unis et les Etats, d'effectuer la consolidation de l'exécutif des Etats-Unis, d'avilir le législatif, de livrer le gouvernement à des coteries d'hommes unis par une sorte de franc-maçonnerie, s'étendant au moyen de ses signes et de ses mots de passe sur toute l'Union ». Ostrogorski, *op. cit.*, II, p. 28.

dessous de ce comité se trouve dans chaque Etat un comité chargé des affaires politiques de l'Etat ; au-dessous enfin de chacun de ces nouveaux comités se trouvent d'autres comités avec un ressort plus ou moins étendu. Chacun de ces comités a pour premier devoir de s'occuper de sa circonscription ; il doit aussi se procurer les fonds nécessaires pour les besoins électoraux et pour les luttes politiques, organiser des réunions, distribuer des brochures politiques pour agir sur l'opinion, surveiller la presse, veiller à ce que les immigrants obtiennent le droit de cité et s'inscrivent sur les listes de leur parti (1). Il doit, en second lieu, convoquer la convention correspondant à son ressort, lorsqu'il est nécessaire de désigner des candidats aux fonctions électives. Les membres de ces comités sont nommés en général par les conventions et pour un temps limité, mais ils son généralement réélus par suite de leur grande expérience politique. Leurs fonctions sont gratuites,du moins en théorie, car après une lutte où le parti a été vainqueur, il est fréquent de voir récompenser par des places et par des honneurs les membres qui se sont le plus signalés par leur activité et par leur dévouement ; mais, à côté de ceux-là, il y a beaucoup de membres du parti, qui rendent de bons et fidèles services sans rechercher ni recevoir aucune récompense (2).

A côté de ces comités hiérarchiquement organisés se trouve une organisation d'assemblées de formation assez

(1) Bryce, *op. cit.*, t. III, p. 110.
(2) Macy, *Party organization and machinery*, p. 64.

complexe. A la base se trouvent les assemblées dites primaires, qui se réunissent d'elles-mêmes et assez souvent suivant des règles qui varient suivant les Etats et quelquefois même dans un Etat. Elles se composent en principe de tous les électeurs qui résident dans la circonscription, mais elles ne représentent jamais que l'opinion d'une minorité parce que le nombre de ceux qui y prennent part est très restreint (1). Les assemblées primaires ont deux objets : choisir les candidats que le parti doit faire élire aux différents emplois locaux et nommer les délégués aux différentes conventions du parti (2). Ce dernier rôle est de beaucoup le plus important parce que ces conventions sont chargées, comme nous le verrons, d'élire les membres des comités permanents pour l'année qui vient et de nommer les candidats du parti aux diverses fonctions publiques.

Etant donnée cette importance, il serait naturel que les délibérations dans les primaires fussent entourées des plus grandes garanties pour assurer la sincérité et la liberté du vote. Il n'en est rien cependant. En général, la primaire est dominée par une coterie particulière, ou *ring*, qui n'hésite

(1) Il varie de un à dix pour cent du nombre total des électeurs du parti.

(2) Une primaire de cité envoie des délégués : 1° à la convention de la cité, qui présente le maire et les fonctionnaires de la cité ; 2° à la convention de district pour les élections à l'assemblée qui désigne les candidats pour la Chambre basse de la législature de l'Etat ; 3° à la convention du district sénatorial qui désigne les candidats pour le Sénat de l'Etat ; 4° à la convention du district congressionnel qui désigne les candidats pour le Congrès ; 5° à la convention de l'Etat qui désigne les candidats aux fonctions de gouverneur et autres postes de l'Etat. Bryce, *op. cit.*, III, p. 113.

pas à user des moyens les plus frauduleux pour s'assurer la majorité. Tantôt, elle refusera de reconnaître la qualité d'électeurs du parti aux électeurs de la circonscription qui ne sont pas ses adhérents, et les empêchera ainsi de voter. Tantôt, elle avancera au dernier moment l'heure de la réunion, ou elle en changera le lieu, en prenant soin de n'avertir à temps que ceux des électeurs qui partagent ses opinions. D'autres fois, elle fixera l'époque à un moment de l'année où les citoyens respectables sont déjà partis en vacances, ou bien, elle choisira, comme lieu de réunion, un affreux cabaret dont l'aspect seul empêchera les citoyens honnêtes d'entrer. Un autre procédé encore est de faire remplir la salle bien avant l'heure par des gens à la solde de la coterie qui empêcheront les électeurs d'y pénétrer. Si ces moyens ne réussissent pas et qu'il y ait dans la salle un grand nombre d'opposants, il est encore possible au *ring* de s'assurer la majorité par un dépouillement frauduleux des bulletins. Il fera nommer juges des élections (1) des partisans à lui, qui fermeront les yeux sur les fraudes, ou frauderont eux-mêmes. Tantôt, ils compteront séparément les divers bulletins pliés ensemble et mis dans l'urne par un autre compère. Tantôt, ils jetteront eux-mêmes des poignées de bulletins dans l'urne avant que l'on commence. D'autres fois encore, ils escamoteront habilement pendant le dépouillement les bulletins de la fraction opposante (2). Il est sans doute des

(1) On appelle inspecteurs ou juges des élections, des commissaires spéciaux nommés tous les ans par chaque comité pour surveiller les opérations de vote.

(2) Ostrogorski, *op. cit.*, II, p. 202.

primaires honnêtes où les différentes opinions peuvent se faire jour ; dans les districts ruraux, par exemple, il est difficile d'user des moyens de fraude signalés plus haut parce que le nombre des électeurs est moindre et que la plupart se connaissent. Aussi dans ces districts, les primaires sont-elles beaucoup plus représentatives que dans les grandes villes.

Les délégués, nommés par les primaires aux diverses conventions, ont des pouvoirs en principe illimités ; en théorie, ils agissent d'eux-mêmes et votent d'après leur opinion ; en fait, ils reçoivent le plus souvent un mandat impératif, qui les oblige une fois élus à ne présenter et à ne soutenir que certains candidats désignés. Dans ce système le délégué est un simple instrument de transmission sans initiative et sans importance propres ; cela est si vrai que dans certains endroits, dans la Caroline du Sud, par exemple, les primaires désignent directement les candidats au poste de membres du Congrès (1).

Au-dessus des primaires se trouve une série de conventions représentant des circonscriptions de plus en plus grandes, formées en général des délégués nommés par les primaires et chargées de désigner les candidats du parti aux divers postes électifs. Cette série est plus ou moins longue suivant les différents Etats, et commence selon les cas avec

(1) C'est ce qu'on appelle le Crawford County System, ainsi nommé parce qu'il a été inauguré dans le comté de Crawford en Pensylvanie. Voyez à ce propos le texte de la Constitution du parti démocrate dans la Caroline du Sud, article 6, dans Macy, *Party organization and machinery*, p. 276.

la convention de comté ou avec la convention de quartier. Les principales conventions en dehors de ces dernières sont : celle de district d'assemblée législative pour désigner les candidats à l'assemblée législative de l'Etat, celle de district sénatorial pour choisir le candidat au Sénat de l'Etat et celle de district congressionnel pour désigner le candidat à la Chambre des Représentants de Washington ; les conventions d'Etat et les conventions nationales (1). Les délégués, composant ces diverses conventions, sont en général élus directement par les primaires, mais la règle n'est pas absolue.

Cette vaste organisation de comités et d'assemblées a pour résultat d'établir l'unité dans le parti ; elle empêche les voix de se disséminer sur plusieurs candidats ; elle prévient la formation au sein même du parti de groupes différents dont l'antagonisme pourrait être un jour funeste à l'ensemble ; elle arrive à placer dans les postes électifs les plus divers des personnes animées des mêmes pensées, préoccupées des mêmes buts ; et, en particulier, elle arrive à donner aux Etats-Unis un Président et une majorité de congressistes ayant rigoureusement la même opinion.

Est-ce à dire qu'on ne puisse prévoir aucune hypothèse où le Président appartiendrait à un autre parti qu'à celui qui a la majorité au Congrès ? Ce serait aller trop loin. Remarquons que, tous les deux ans, on renouvelle entièrement la Chambre des Représentants et le tiers du Sénat, alors que

(1) Ostrogorski, *op. cit.*, II, 212.

les élections présidentielles n'ont lieu que tous les quatre ans. Si, aux élections qui ont lieu pendant le cours de cet espace de quatre années, la majorité dans le Congrès passe aux mains d'un autre parti, le Président ne trouvera plus dans le Congrès qu'une minorité pour partager ses opinions. En fait, cela est arrivé plusieurs fois, depuis 1874. On cite notamment les changements de majorité qui ont eu lieu en 1890, sous le président Harrison, et en 1894, pendant la deuxième présidence de Cleveland (1).

Lorsqu'il en est ainsi, il est évident que le Président ne peut exercer aucune influence sur la législation. La majorité du Congrès ou tout au moins de la Chambre des Représentants appartient à un parti hostile à ses idées, qui se regardera, non pas comme obligé de tenir compte de ses observations, mais comme obligé de ne pas en tenir compte, alors même qu'elles lui paraîtraient justes, et cela pour bien montrer que lui-même reste fidèle à son propre drapeau. Ajoutons que dans ce cas, les congressistes du parti du Président seront souvent disposés à faire remonter jusqu'à lui la responsabilité de la défaite du parti, et ne feront pas de grands efforts pour convaincre la majorité.

Nous trouvons la confirmation de cette assertion dans le désaccord qui survint entre le Congrès et Cleveland durant sa deuxième présidence.

Les républicains avaient triomphé dans la campagne présidentielle de 1888 à l'aide des industriels et des manufac-

(1) Macy, *Party organization and machinery*, p. 6.

turiers et les en avaient récompensés par le vote d'un tarif extrêmement prohibitif, connu sous le nom de tarif McKinley. Les nombreuses difficultés soulevées par l'application de ce tarif amenèrent la chute des républicains quatre ans plus tard. Les démocrates réussirent à envoyer à la présidence l'ancien président Cleveland, partisan décidé de l'abolition ou de la réduction des divers tarifs. Mais les industriels et les manufacturiers ne se tinrent pas pour battus ; ils se remirent à l'œuvre et leurs efforts furent couronnés de succès. Aux élections pour le Congrès, qui eurent lieu deux ans après, ils réussirent à avoir la majorité. Le président Cleveland se trouva donc en face d'une minorité démocrate comme lui, mais qui imputait à sa politique douanière l'insuccès récent du parti, et en face d'une majorité républicaine, qui lui était naturellement hostile. Le résultat de ce désaccord fut que toutes les mesures qu'il proposa, même les plus urgentes, même les plus acceptables par tous les partis, furent impitoyablement repoussées.

Il demanda ainsi à ce qu'on reprit l'étude de la réforme du tarif douanier et que l'on supprimât les droits sur les charbons, sur le minerai brut de fer, sur le fil de fer de clôture. Il voulait également que l'on réduisît les droits sur les sucres, qu'on abolît le droit protecteur de 1/8 C. par livre accordé au trust du sucre et le droit de 1/10 C. par livre, dont étaient frappés les sucres provenant des contrées donnant des primes aux négociants exportateurs de sucre. Le secrétaire des Finances proposa, d'autre part, d'autoriser les banques à émettre des billets jusqu'à concurrence de

75 0/0 de leur capital ; il y mettait comme conditions l'observation par les banques des décisions prises un peu auparavant par la convention des banquiers de Baltimore, un dépôt égal à 30 0/0 en billets du gouvernement et l'acceptation du principe de la responsabilité mutuelle. Il demanda également l'autorisation pour le gouvernement d'émettre des bons à un taux d'intérêt supérieur au taux établi par la législation existante, et cela dans le but de combattre un déficit imminent dans le budget des Etats-Unis.

Les divers autres secrétaires demandaient aussi certaines réformes : le secrétaire de l'Intérieur voulait effectuer des modifications dans l'organisation du bureau des Indiens ; il proposait qu'on leur répartît une partie des terres qu'ils avaient jusque-là possédées en commun et que l'autre partie fût vendue en leur nom par le gouvernement ; il désirait aussi qu'on leur donnât la qualité de citoyens américains. Le secrétaire de l'Agriculture proposait la création d'un bureau national d'hygiène, indispensable, d'après lui, pour installer un service complet de quarantaine et d'inspection sanitaire. Le secrétaire de la Guerre demandait l'édification de nouvelles fortifications et une légère augmentation de l'effectif de l'armée américaine. Le secrétaire de la Marine réclamait la continuation de la construction de plusieurs cuirassés (1).

De toutes ces mesures proposées par Cleveland, ou par ses secrétaires sur ses indications, aucune ne fut prise en

(1) *Revue politique et parlementaire*, août 1895 : *Chronique politique et parlementaire des Etats-Unis*, par Frederiksen.

considération par le Congrès. Sénateurs et représentants mirent un égal empressement à ne pas tenir compte des suggestions présidentielles. Les démocrates lui tenaient rigueur de la défaite du parti aux élections législatives, défaite dont ils faisaient remonter la cause jusqu'à lui ; les républicains déclaraient tout haut que, ne devant rien aux démocrates, ils n'avaient pas à tenir compte des propositions d'un Président démocrate. Cette antipathie, tant des démocrates que des républicains pour Cleveland, ne fit que s'accroître, et elle l'obligea à se consacrer aux questions extérieures et notamment à la solution du conflit assez aigu, qui opposait l'Angleterre aux Etats-Unis à propos d'une rectification de frontière entre le Vénézuéla et les possessions britanniques.

La condition que le Président appartienne au parti qui a la majorité dans les Chambres est donc nécessaire pour qu'il puisse influer sur la législation votée par le Congrès. Cette condition est suffisante, c'est-à-dire que dans les cas où elle est remplie, le Président peut exercer une réelle influence à l'aide de son droit de message ou de tout autre moyen qu'il lui plaira d'employer.

Sur ce point, nous avons contre nous l'autorité d'un des hommes les plus éminents, qui ont écrit sur les Etats-Unis : M. Bryce est d'avis que les Présidents n'ont aucune influence sur la législation. « Comme le Président, dit-il, ne présente pas de bill et qu'à supposer qu'il le fît, il ne trouverait aucun ministre pour les défendre et les soutenir, puisqu'ils ne font pas partie des Chambres, le message est un coup de

fusil en l'air, sans résultat pratique. C'est plutôt un manifeste, une déclaration d'opinion et de politique qu'un projet législatif. Le Congrès reste indifférent, ses membres vont leur chemin et proposent de leur côté des bills (1).»

La grande majorité des auteurs partage notre opinion. M. Stevens rapporte une conversation qu'il eut avec le président Hayes, au cours de laquelle ce dernier lui affirma que la plus grande partie de la législation provenant du Congrès émanait du Président. La plupart des lois, disait-il, sont d'abord examinées en conseil de Cabinet ; puis mises en avant au Congrès par suite des rapports qui s'établissent à titre privé entre les chefs des départements et les comités du Congrès. Le message, sans doute, n'a légalement aucune force, le Congrès peut, à son gré, en subir ou non l'influence mais il est facile de voir, en comparant les messages et la législation, que celle-ci est en grande partie la résultante directe des suggestions qu'ils contiennent. En réalité, le message est un exposé public des affaires en cours, dont l'importance est développée, mais moins officiellement, au Congrès par les ministres du Cabinet. Il est donc de toute exactitude que le Président ne possède aucun canal régulier pour l'initiative nécessaire des lois, mais il a, en fait, l'initiative de la plus grande et quelquefois de la plus importante partie de la législation votée au cours de son administration (2). M. Burgess est également de cet avis. Le Président des Etats-Unis, dit-il, exerce une très grande influence sur

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 92.
(2) Stevens, *op. cit.*, p. 173.

la législation. Il a le droit de recommander une législation de la manière qui lui plaît. Il pourrait rédiger un bill et le présenter par message comme une recommandation. Il peut de même exercer son droit de veto de manière à amener son parti à légiférer comme il l'entend. D'ailleurs, son droit de patronage lui est un instrument puissant pour amener les membres du Congrès à adopter ses vues en législation (1). »

D'autres auteurs estiment qu'il y a lieu de distinguer suivant que le Président jouit ou non d'une influence personnelle sur les membres du Congrès. « La question de savoir si le Président des Etats-Unis a un grand pouvoir dans la confection de la législation, nous écrit M. Woodrow Wilson, peut difficilement être tranchée sans faire de distinction. Son pouvoir en la matière dépend beaucoup de ses qualités personnelles. Quelques-uns, tel que le président McKinley, ont brillamment réussi à guider le Congrès ; d'autres se sont croisés avec lui ; c'est donc une question de relations personnelles. Le Président n'a pas le droit d'exercer une influence sur la législation, en usant d'autorité » (2).

(1) The President of the United States has very great influence upon legislation. He has the power to recommend legislation in any form he may choose. He could frame a bill in form and language, if he so chooses, and present it by message as a recommendation. He also may use his veto power in such a way as to guide his party among the members of Congress in legislation. Besides, his official patronage is a powerful instrument in his hand to force the members of Congress into line with his views in legislation.

(2) « The question whether the President of the United States has much power in the making of legislation can hardly be answered without qualification. His power in that matter depends very much

M. Reinsch arrive aux mêmes conclusions : « Les messages du Président au Congrès, pense-t-il, exercent sans doute une certaine influence sur la législation ; mais l'influence réelle du Président s'exerce par des conférences personnelles officieuses avec les membres du Congrès et par les recommandations envoyées par les chefs des départements exécutifs aux comités des Chambres. Si le Président désire qu'une certaine mesure soit votée, il fait appeler un sénateur ou un représentant influent, cause à fond de l'affaire avec lui et lui indique ce qu'il croit désirable. Un Président d'une personnalité puissante, comme Roosevelt, exerce de cette manière non officielle une influence très grande sur la législation, surtout s'il prend soin de ne pas trop demander à la fois. Le Président, ajoute M. Reinsch, peut aussi recommander une certaine politique à ses secrétaires, et ceux-ci à leur tour sont consultés par les présidents des comités de la Chambre et du Sénat : c'est ainsi, par exemple, que le comité des postes consulte le maître général des postes, chef de ce département, sur tous les projets de lois qui concernent cette administration (1). »

upon his personal qualities. — Some men, as for example President McKinley have been very successful indeed in guiding Congress ; other Presidents have antagonized, it is altogether a question of personal relationship. The President has not the right to influence legislation with any degree of authority. »

(1) « The President's messages to Congress undoubtedly exercise some influence on Congress ; but the President's real influence is exercised by personal informal conferences with members of Congress and by the recommendations of heads of executive departments to Congressional Committees. If the President wants a certain measure passed, he calls in this and that influential Congressman or Senator, talks

Notre opinion a donc pour elle d'éminents auteurs, dont les avis font autorité dans la matière ; le Président peut exercer une certaine influence sur le Congrès pour l'amener à légiférer sur les matières qu'il lui a indiquées dans ses divers messages. Examinons maintenant les moyens par lesquels un Président peut ainsi influer sur les Chambres. Certains sont des moyens directs, c'est-à-dire qu'ils permettent au Président d'agir directement sur la volonté des membres du Congrès ; d'autres sont indirects, c'est-à dire qu'ils lui permettent d'amener le Congrès à ses vues, en agissant uniquement sur l'esprit des électeurs.

Le Président peut tout d'abord faire appeler chez lui un sénateur ou un représentant influent ; il examinera avec lui la question qu'il veut voir étudier par les Chambres ; il indiquera le sens dans lequel il voudrait que la nouvelle loi fût rédigée, les divers points qu'elle devrait réglementer, les réformes qu'elle pourrait consacrer, et ce sénateur ou ce représentant, ainsi averti, ayant saisi le Sénat ou la Chambre d'un projet conforme aux idées du Président, veillera à ce qu'il soit voté par le Congrès. Si ce moyen ne suffit pas, le Président peut fonder son action sur la paresse des

the matter over with him, and indicates what he considers desirable. A President of strong personality, such as Roosevelt, exercises in this unofficial manner a powerful influence over legislation, especially if he is careful not to desire action on too many measures.

The President also may recommend certain policies to his secretaries and they in turn are consulted by chairmen of committees of both the House and the Senate. The Post Office Committee for example consults the Post Master General, -- the head of the postal department — in regard to legislation relating to the Post Offices, etc... »

membres du Congrès et les menacer de les réunir en session extraordinaire, s'ils ne se décident pas à voter immédiatement un projet qui est pendant devant eux, et qu'il croit urgent d'adopter. Le Congrès est ainsi incité à donner satisfaction au Président en se hâtant de voter la loi en question.

D'autres moyens sont encore à la disposition d'un Président, qui veut amener un Congrès à tenir compte de sa volonté. Ils sont plus efficaces que les précédents, mais ils ne peuvent être considérés comme des moyens normaux de gouvernement. Le Président peut user directement de son droit de nomination pour persuader les congressistes entêtés ; par une adroite distribution de places et de faveurs à leurs divers amis, il les amènera à modifier leur opinion. C'est là un procédé qui échoue quelquefois ; c'est ainsi que Cleveland essaya d'en user à l'égard de quelques sénateurs opposés à ses projets de réformes douanières, sans arriver au but qu'il désirait ; mais, comme nous l'avons déjà dit, l'échec de Cleveland provient aussi de ce qu'il y avait une profonde antipathie personnelle entre lui et le Congrès. Lorsque les Chambres n'ont pas de parti pris contre le Président et qu'il n'y a que quelques membres opposés à adopter l'opinion de leurs collègues, le droit de nomination du Président lui est un moyen précieux de faire voter les lois qui lui semblent opportunes. Observons toutefois que c'est un moyen qui touche à la corruption et que, par suite, on ne peut l'employer d'une manière normale.

Il s'est trouvé un Président, qui s'est servi de ce moyen

d'une manière telle qu'il était impossible que le Congrès ne lui cédât pas. Lors de la session extraordinaire du Congrès, en 1897, convoquée par le président McKinley pour réformer les lois douanières, ainsi qu'il l'avait promis pendant la campagne électorale, il fut bientôt évident que le Congrès ne pourrait parvenir à s'entendre, et que la réforme du tarif allait être ajournée. M. McKinley déclara qu'il ne ferait aucune nomination tant que le nouveau tarif ne serait pas voté, à l'exception toutefois de quelques nominations indispensables. Les efforts réunis de la multitude des quémandeurs de places furent ainsi par lui utilisés pour obtenir une réforme qu'il désirait à tout prix (1).

Si le Président ne veut pas se servir de ces moyens d'action directe, il peut agir indirectement sur l'esprit des membres du Congrès, en en appelant à l'opinion publique, soit par des lettres livrées à la publicité, soit par des discours aux populations des districts dont les membres du Congrès sont réfractaires à ses suggestions. Ce moyen, pour être indirect, n'en est pas moins peut-être plus puissant que tous les moyens d'action que nous avons déjà indiqués, et cela vient de ce que les Etats-Unis sont un pays où l'opinion publique est extrêmement redoutée. « Tout ce qui a de son côté le sentiment public réussit, disait Lincoln, rien de ce qui est contraire au sentiment public ne réussit (2) », et ces mots sont toujours d'actualité.

L'opinion publique aux Etats-Unis est, non pas une opi-

(1) Macy, *op. cit.*, p. 39.
(2) Bryce, *op. cit.*, III, p. 486.

nion créée et entretenue par un clan plus ou moins nombreux de politiciens, par un nombre plus ou moins considérable de journaux et de revues, c'est « l'opinion de toute la nation, presque sans distinction de classes. Les politiciens, y compris les membres du Congrès et des législatures, ne sont peut-être pas (comme l'insinuent quelquefois les Américains) au-dessous de la moyenne de leurs électeurs, mais ils ne sont certainement pas au-dessus. Ils n'ont aucune difficulté à rester en contact avec l'opinion générale..... Ils n'aspirent pas à la former..... L'opinion de la nation est la résultante des vues, non d'un certain nombre de classes, mais d'une multitude d'individus » (1). Justement parce que cette opinion publique est le reflet de la pensée de tous les citoyens, elle est extrêmement puissante, à ce point qu'on a pu dire qu'elle était la grande source du pouvoir, le maître de tous les serviteurs qui tremblent devant lui. Qu'un conflit se produise entre le Président et le Congrès, et que le Président prenne soin de bien informer l'opinion publique au moyen de lettres, de proclamations, de discours, établissant d'une façon nette quelles sont ses intentions et l'accueil que le Congrès leur fait : l'opinion publique aura vite fait de les départager.

La meilleure manière pour un Président d'avoir une influence sur le Congrès est donc d'avoir pour lui l'opinion publique (2). Une fois que la nation verra en lui une sorte de tribun chargé de veiller à ses intérêts, il pourra parler et

(1) Bryce, *op. cit.*, III, p. 357.

(2) L'examen du rôle législatif joué par les divers Présidents montre

agir avec autorité. Si le Congrès oppose une résistance trop grande à ses suggestions, il n'aura qu'à en saisir la nation, soit par des lettres adressées à des amis politiques, et livrées à la publicité, soit par des messages de protestation, soit par des discours (1), et il est probable que la crainte des

bien que leur influence sur le Congrès est en raison directe de la popularité et de l'autorité dont ils ont joui auprès de la nation. Washington et Jefferson leur durent de pouvoir faire adopter par le Congrès une quantité de mesures importantes, parmi lesquelles il faut citer l'*Embargo Act* de 1807, interdisant tout commerce avec les nations européennes. L'influence de Jackson fut peut-être encore plus grande, et un très grand nombre de ses recommandations furent revêtues de la forme de loi ; il faut y mettre au premier rang ses indications sur l'abolition de la Banque des Etats-Unis, et celles sur la distribution des terres publiques. Lincoln dut à la guerre de Sécession d'exercer une autorité dictatoriale, qui lui permit de faire voter par le Congrès un grand nombre de mesures militaires d'une très grande importance. Le général Grant dut à son rôle heureux dans cette même guerre de jouir de la confiance du Congrès. McKinley fut également redevable aux difficultés extérieures de jouer un certain rôle dans la direction du pays. Nous arrivons enfin à Roosevelt, dont l'exemple vérifie encore la justesse de l'opinion que nous avons formulée. La popularité dont il jouit auprès de la nation oblige le Congrès à faire bon accueil à ses propositions. On peut citer comme exemple de loi votée sur ses indications, la loi du tarif de réciprocité avec Cuba, passée en 1902. Actuellement ses recommandations d'une loi qui établirait un certain contrôle sur les grandes compagnies de chemins de fer semblent être sur le point d'être prises en considération (Renseignements fournis par M. le professeur Garner, de l'Université d'Illinois).

(1) C'est ainsi que M. Roosevelt, en octobre 1905, fit une tournée dans divers Etats du Sud dans le but d'amener leurs sénateurs à cesser de faire opposition à ses projets. L'enthousiasme avec lequel il a été reçu dans toutes les villes qu'il a traversées, les applaudissements frénétiques qui ont salué tous ses discours permettent de penser que sa campagne sera couronnée de succès, et que les sénateurs de Virginie, de Géorgie, de Floride.... obéiront aux indications que leur ont données les populations de ces Etats. On aura une idée de l'influence de Roosevelt sur le peuple lorsqu'on saura que l'opinion publique de ces

électeurs amènera rapidement le Sénat et la Chambre des Représentants à modifier leur attitude intransigeante et à agir selon les désirs présidentiels. Il y a plus, et l'on peut dire que, le plus souvent, le Président n'aura pas besoin de recourir à ces moyens pour amener le Congrès à changer d'opinion. La simple crainte du jugement de la nation fera que ce dernier n'attendra pas que le Président en agisse ainsi ; il préférera tenir un compte immédiat de ses observations.

Quels sont les moyens par lesquels un Président peut arriver à avoir l'opinion publique pour lui ? L'histoire politique des Etats-Unis montre qu'un Président a été d'autant plus populaire qu'il a joué un rôle plus important dans la politique intérieure ou extérieure et qu'il possède une individualité plus caractéristique.

Pendant longtemps, le fait d'avoir joué un rôle important dans une guerre a valu à un homme la reconnaissance du pays. Plusieurs Présidents ont dû leur élection à ce qu'ils avaient été au premier rang lors du danger. Le courage que montra Jackson dans la bataille avec les Anglais de la Nouvelle Orléans lui valut d'être nommé par deux fois Président et de jouir d'une immense popularité. Harrison et Taylor durent également leur élection à ce qu'ils avaient remporté quelques succès, l'un dans des luttes avec les Indiens, l'autre dans une guerre avec le Mexique. Lincoln dut à l'opinion populaire, qui approuvait sa conduite, la possibilité

Etats du Sud en est venue à lui pardonner sa sympathie pour la race nègre en faveur de tout ce qu'il avait fait (*North American Review*, nov. 1905, pp. 797 et suiv.).

d'exercer une sorte de dictature, et le général Grant fut à ce point l'objet de l'admiration de tous qu'il faillit être renommé une troisième fois en 1880 (1).

Actuellement, il y a une autre cause que la guerre qui permet à un homme ou à un Président de jouer un rôle important dans la politique des Etats-Unis et qui lui attire ainsi l'estime et l'admiration de la nation. Le temps n'est plus où Washington, laissant le pouvoir, disait dans son adresse d'adieux : « Le grand principe de notre conduite vis-à-vis des nations étrangères est, tout en étendant nos relations commerciales, d'avoir avec ces nations aussi peu de liens politiques que possible. » Pendant longtemps, il en a été ainsi ; pendant longtemps, une guerre autre qu'une guerre défensive semblait être une impossibilité aux Etats-Unis. En 1893, l'armée fédérale ne dépassait pas 25.000 hommes, dont beaucoup d'origine étrangère ; la marine ne se composait que de quelques navires, aptes seulement à protéger les côtes. Cette croyance, que les Etats-Unis ne joueraient jamais un rôle actif dans la politique mondiale, était si bien ancrée, que M. Bryce n'hésitait pas à écrire en 1894 : « La politique intérieure du pays, déjà assez compliquée, est à l'abri de ces autres complications que les questions de politique extérieure apportent toujours avec elles... Le seul principe auquel le peuple ait appris à s'attacher, en matière de politique extérieure, est que moins on s'en occupe, mieux on s'en trouve (2). » La doctrine de Monroë, pivot actuel de la politique extérieure

(1) Bryce, *op. cit.*, t. IV, p. 288.
(2) Bryce, *op. cit.*, t. III, pp. 216-217.

américaine, ne fut à ses débuts qu'une doctrine d'isolement et de non-intervention. L'Amérique aux Américains, l'Europe aux Européens en était le résumé. « Dans les guerres des puissances européennes, disait Monroë, ou tout au moins dans les matières qui les concernent seules, nous n'avons pris aucune part et notre politique ne comporte pas que nous en prenions. »

Durant ces dernières années, les Américains ont modifié si radicalement leur politique extérieure, qu'ils débordent maintenant hors de chez eux, et interviennent dans les affaires de l'Ancien Continent. En Amérique, ils se déclarent toujours prêts à protéger les puissances plus faibles contre les attaques des pays européens, mais cette protection a pris un tel caractère qu'elle paraît être une véritable atteinte au droit primordial de tout pays indépendant d'user de sa puissance pour obliger un pays quelconque à tenir ses engagements. Ce ne sont plus seulement les annexions territoriales que les Etats-Unis défendent aux nations d'Europe, c'est même l'emploi de simples moyens coercitifs, tels que la saisie des douanes d'un pays (1). En Asie, ils posent le principe de l'intégrité chinoise et de la porte ouverte en Chine ; ils interviennent en Syrie, et l'escadre américaine, embossée à Beyrouth, protège de ses canons les Arméniens qui ont invoqué sa protection. En Afrique, ils ne se contentent pas d'user de diplomatie pour faire mettre en liberté deux citoyens américains capturés par un chef marocain ;

(1) Message annuel du président Roosevelt du 5 décembre 1905.

une flotte vient menacer Tanger, et ce n'est que l'intervention de la France qui l'empêche de bombarder la ville. En Europe, ils interviennent en Roumanie, pour forcer les puissances signataires du traité de Berlin à en respecter les clauses, bien qu'ils ne soient pas eux-mêmes partie contractante, et à accorder en particulier aux Juifs roumains l'égalité politique et civile ; ils interviennent en Russie en transmettant officiellement au tsar une pétition des Juifs américains en faveur de leurs coreligionnaires russes, et en faisant des démarches auprès de lui ainsi qu'auprès de l'empereur du Japon pour les amener à terminer le conflit qui les divise ; ils envoient enfin des représentants à la Conférence d'Algésiras du 16 janvier 1906 pour protéger leurs intérêts commerciaux au Maroc.

Ainsi, de plus en plus, l'Amérique joue un rôle mondial. Elle n'est plus seulement la tutrice de tous les petits Etats du Nouveau Continent ; elle est aussi le champion des idées de justice et de paix, qui n'hésite pas à intervenir dans l'Ancien Continent quand il croit son action nécessaire. Mais, par là même, le rôle du Président grandit au point de faire converger sur lui les regards du monde entier. La Constitution américaine lui confie le soin de diriger la politique extérieure ; le Président est le maître de diriger sa diplomatie comme il l'entend, et il retire toute la gloire des triomphes qu'elle remporte.

On pourrait objecter que, d'après la Constitution, le Sénat est étroitement associé à la direction des affaires extérieures. Cela est exact, mais, par la force même des choses,

ce principe perd journellement de sa force. C'est ainsi que le Sénat n'intervint pas dans la nomination faite par le Président des délégués américains au Congrès de la Haye, parce que ces derniers n'étaient pas fonctionnaires des Etats-Unis. De même, si le Président avait un jour à nommer un arbitre pour trancher un litige avec une puissance étrangère il le ferait sans consulter le Sénat, et c'est là un droit d'une portée qui peut être immense, puisque le sort des Etats-Unis dépend du choix de cet arbitre. Le Président a également agi seul, lorsqu'il s'est agi de s'entendre avec le pape pour assurer une bonne réorganisation des îles Philippines. Après la conquête, il y eut à régler un grand nombre de questions, dont les principales étaient la dévolution des biens de main-morte, très nombreux dans ces pays dominés autrefois par les moines, et le remplacement des frères espagnols par des prêtres catholiques américains. Comme les Etats-Unis n'ont pas d'ambassadeur auprès du Vatican, ce fut le gouverneur des Philippines, qui alla à Rome comme représentant, non des Etats-Unis, mais du Président, et qui négocia au nom de ce dernier. Les Etats-Unis sont ainsi liés vis-à-vis du pape par la signature présidentielle. Le Président administre également seul la République de Panama, et cela en vertu d'une décision du Congrès d'avril 1904. Il nomme seul les gouverneurs et les juges ; il résoud seul les difficultés que peut provoquer cette administration. C'est là un pouvoir qui deviendrait particulièrement redoutable le jour où,le canal de Panama étant percé, il viendrait

à se produire des complications diplomatiques au sujet de sa neutralité (1).

A mesure que le Président voit s'agrandir la sphère de son pouvoir personnel, à mesure que les Etats-Unis représentés par lui jouent un rôle de plus en plus important dans la politique mondiale, il voit de plus en plus l'opinion s'attacher à lui ; il se sent de plus en plus le représentant de toute la nation, et ce sentiment lui donne, sur le Congrès, une influence toujours plus grande.

Cette influence, avons-nous dit, est encore accrue si le Président possède une personnalité puissante, qui attire et retienne les masses. Dans ce pays de vie intense et d'effort personnel, l'opinion publique n'aime pas les hommes qui craignent la lutte et les responsabilités. Il lui faut des caractères bien trempés, prêts à exercer tous les droits que leur confère la Constitution ; il lui faut des Présidents, qui ne craignent pas de faire connaître leurs désirs au Congrès et qui essayent de faire prédominer leur opinion personnelle.

A ce point de vue les Présidents peuvent beaucoup différer. Les uns, comme McKinley sont faibles. D'autres, au contraire, ont un caractère bien trempé et l'on peut dire que le Président actuel, M. Roosevelt, en est le type accompli. Il a une puissante individualité qui lui attire la sympathie de tous ; d'autant plus que cette individualité est composée de traits empruntés aux caractéristiques mêmes du caractère américain. Comme les anciens pionniers du XVIII^e^ siècle,

(1) Hauser, *L'impérialisme américain*, Paris, 1905, p. 105.

c'est un homme simple et énergique, aimant l'effort pour l'effort ; il a passé sa jeunesse dans les solitudes du Dakota septentrional, dans cet Ouest, où, dit-il « l'homme ne compte que pour ce qu'il est réellement », où le rang social, la fortune, les supériorités fictives ne représentent plus rien (1). Pendant sa carrière politique, il n'a cessé de combattre pour ce qu'il croyait la vérité, sans se soucier de froisser les intérêts des diverses coteries politiques. Il s'est fait à ce point craindre que son parti lui-même a redouté sa dictature et le choisit en 1900 comme vice-président. Un événement imprévu, le coup de revolver d'un anarchiste, l'a fait passer au premier rang. Son premier soin fut de faire les nominations sans se soucier des recommandations politiques (2). L'indépendance de son caractère ne se démentit pas pendant ses premières années de pouvoir. Aux élections suivantes, les chefs de son parti le choisirent pour candidat bien qu'il se fut attiré les animosités de plusieurs, parce qu'ils comprirent que lui plus qu'un autre exercerait une attraction immense sur le public.

Dans tous les livres qu'il a écrits, dans tous les discours qu'il a prononcés, Roosevelt fait l'éloge de ce qu'on a appelé depuis lors la « vie intense ». Il prêche l'effort à toutes les classes de la nation. Effort pour la réussite dans la vie privée : « Nous n'admirons pas l'homme de la paix timide, disait-il dans un discours, nous admirons l'homme qui incarne l'ef-

(1) Bazalgette, *Théodore Roosevelt*, Paris, 1905, p. 7.

(2) *Revue politique et parlementaire,* février 1902, *Chronique des Etats-Unis*, par Shepherd.

fort victorieux.... Il est dur d'échouer, mais il est pire de n'avoir jamais essayé de réussir. Dans cette vie, nous n'arrivons à rien que par l'effort.... Un homme ne peut être affranchi de la nécessité de travailler par ce seul fait que lui ou ses pères ont travaillé avec fruit.... L'homme doit être joyeux de faire une œuvre d'homme, d'oser et d'endurer, et de travailler ; de se garder et de garder ceux qui dépendent de lui. La femme doit être la ménagère, la compagne du fondateur du foyer, la mère sage et sans peur d'enfants sains et nombreux... (1). » Effort dans la vie publique pour amener le triomphe des idées et de la puissance américaines : « La préparation à la guerre, dit-il, est la plus sûre garantie de la paix..... La paix n'est une déesse que lorsqu'elle apparaît l'épée au côté.... Un peuple vraiment grand et fier affrontera tous les désastres plutôt que d'acquérir une vile prospérité au prix de l'honneur national. Toutes les races puissantes ont été des races aimant la lutte, et dès l'instant qu'une race perd le goût de la lutte, elle perd le droit de se tenir au premier rang, quelle que soit sa puissance commerciale et financière, quels que soient ses goûts scientifiques ou artistiques. La lâcheté est une faute impardonnable pour une race comme pour un individu (2) ».

En entendant ces mâles paroles, un peuple ne peut rester indifférent à celui qui les prononce, surtout lorsqu'elles correspondent à ses sentiments intimes. Les Américains,

(1) Discours prononcé au Hamilton Club de Chicago, le 10 avril 1899.
(2) Roosevelt, *L'Idéal américain*. Trad. de Rousiers Paris, pp. 132-133.

nation énergique avant tout, eurent vite fait de donner leur estime et leur respect à celui qui les prononçait (1). Roosevelt est devenu véritablement un héros national comme l'écrivait un auteur au lendemain de son élection (2) et il a trouvé des majorités favorables dans les régions que l'on avait le plus de raisons de croire attachées à son concurrent. Cet enthousiasme n'a cessé d'augmenter depuis lors, et le rôle glorieux qu'il a joué dans la conclusion de la paix entre la Russie et le Japon est venu le porter à son comble. Le président Roosevelt est devenu à ce point indispensable aux Américains, que s'il s'y prêtait, on ferait fléchir pour lui la règle qui veut qu'un homme ne soit pas élu plus de deux fois Président des Etats-Unis (3).

(1) « L'Amérique aime son Président. Il n'y a pas une maison de souverains parmi les plus vieilles, les plus légitimement affectionnées dans leur pays qui jouisse d'une sympathie aussi profonde et aussi large que la personne et la famille du jeune Président des Etats-Unis. Tous les âges, toutes les classes sociales le vénèrent. On dirait qu'il est l'ami principal de chaque famille. Sa parole a une autorité inouïe sur tout le territoire, et cela, non par l'effet d'une popularité bruyante et superficielle, mais par suite d'un ascendant tranquille et authentique. Aux dernières élections, tout effort tenté contre lui a tourné contre ses adversaires, et depuis sa réélection triomphale, l'équité de son jugement et son absence de rancune politique convertissent à lui ses antagonistes eux-mêmes. Chacun sait qu'il représente la meilleure Amérique. » *La Revue*, 15 novembre 1905. Wagner, *Mon séjour à la Maison Blanche.*

(2) *Revue politique et parlementaire*, février 1905. *Le Président Roosevelt*, par Barrett Wendell.

(3) D'après *The Times* du 5 septembre 1905, voici ce que disaient les divers journaux des Etats-Unis à cette époque : « If the question were asked to day, who shall be the next President of the United States, the answer would invariably be Theodore Roosevelt, for by the

On comprend, dès lors, qu'un homme comme Roosevelt puisse exercer une grande influence sur la législation. Il n'a aucun moyen d'agir d'autorité, mais l'opinion publique, qui le soutient, qui voit en lui son héros, rend ses opinions et ses indications des ordres pour le Congrès. Et il est vraisemblable que son influence se fera sentir encore après qu'il aura quitté le pouvoir. Il aura donné à l'extension de l'autorité présidentielle, une telle impulsion, il aura donné un tel développement à la politique extérieure des Etats-Unis qu'il est difficile que les Présidents futurs perdent le terrain gagné (1). Même s'ils n'ont pas cette puissante originalité

side of Roosevelt, all other names seem small indeed. »

Dans une visite qu'il fit à Atlanta, en octobre 1905, le président Roosevelt fit un discours, qui eut plus de trente mille auditeurs. La conclusion en fut saluée par de vives acclamations et par les cris de : « We want you for another term ». Il faut noter d'autre part qu'Atlanta fait partie de ces villes du Sud des Etats-Unis qui envoient au Congrès des démocrates. — *North American Review*, novembre 1905, p. 800.

L'opinion dominante est que le président Roosevelt devrait se retirer en 1908, quitte à faire occuper la place par un de ses fidèles, pour la reprendre en 1912 ou 1916. De cette façon, dit-on, il éviterait « de s'user avant l'heure dans l'esprit des électeurs : loin de là, il reviendrait plus fort que jamais, porté à la Maison Blanche par le vœu spontané, irrésistible du peuple ». *La Revue*, novembre 1905. *Chronique américaine*, p. 425.

(1) Cela est d'autant plus difficile qu'à supposer que le Président qui sera élu dans trois ans ne soit pas encore M. Roosevelt, il n'en reste pas moins qu'il sera probablement un homme choisi par M. Roosevelt lui-même, un homme énergique, par conséquent et capable de continuer sa politique. Il est à remarquer, en effet, que M. Roosevelt est en train de devenir le chef du parti républicain. Actuellement, on calcule que son influence s'étend sur les organisations de parti dans les Etats de New-York, de Pensylvanie, d'Ohio, de Massachusetts et de Maryland. Ces cinq Etats enverront à la prochaine

de caractère, ils n'en exerceront pas moins un très grand pouvoir dans le domaine des choses extérieures et ce pouvoir leur permettra d'avoir une grande influence sur le Congrès.

Ainsi, le Président des Etats-Unis, malgré la règle de la Séparation des pouvoirs, malgré qu'il n'ait pas le droit formel d'initiative, malgré que l'absence de représentants dans les Chambres l'empêche d'exprimer son opinion avec tout le développement nécessaire, malgré qu'il n'ait aucun moyen officiel de décider les Chambres à voter les mesures qui lui paraissent bonnes, n'en a pas moins une certaine et parfois une grande influence sur la législation. Le développement des relations entre les Etats-Unis et les diverses puissances du monde a fait du Président américain un homme dont on attend avec anxiété les arrêts, et cette gloire qui entoure leur chef rend les Américains enthousiastes à le suivre. La forte individualité du président Roosevelt a

Convention nationale du parti républicain environ deux cent quarante délégués. M. Roosevelt est déjà donc assuré de voir le quart des voix se porter sur le candidat qu'il aura choisi. Ce n'est pas tout. Nous avons parlé dans une note précédente du voyage électoral qu'il avait fait dans les Etats du Sud à la fin de 1905. Ses amis pensent, et l'accueil triomphal qui lui a été fait dans toutes les villes qu'il a traversées semble le mettre hors de doute, ses amis pensent, disons-nous, qu'il aura pour lui la plupart des délégués de ces divers Etats. Or ces délégués sont au nombre de trois cent deux. On arrive donc à un total de cinq cent quarante-deux voix, c'est-à-dire à la majorité. Il faut noter, d'autre part, que M. Roosevelt est loin d'avoir renoncé à faire accepter sa direction aux délégués des autres Etats. C'est ainsi que dans le Delaware, par exemple, il essaie de faire exclure du parti le chef républicain de cet Etat, J. Edward Addicks, qui lui fait opposition.

donné à son tour à la fonction qu'il a exercée un caractère de grandeur qui lui restera. Actuellement, on peut donc dire que le Président des Etats-Unis joue un rôle actif dans la confection de la loi.

Est-ce à dire que le système américain, tel qu'il fonctionne actuellement, approche de la perfection? Ce serait une faute de le prétendre, une erreur de le croire. Le Président exerce une certaine influence, mais par des moyens non officiels, et dès lors cette influence ne peut avoir d'aussi bons résultats que si elle résultait d'organes établis par la Constitution. Le Président fait proposer par des membres du Congrès, qui lui sont dévoués, des projet de lois, il indique dans ses messages quelle est la législation qui lui paraît urgente, mais, si par ces moyens il peut saisir le Congrès d'un certain nombre de projets, il ne peut le faire avec cette autorité dont il jouirait si la Constitution lui accordait le droit de présenter lui-même des bills ou de les faire présenter par ses ministres. Il peut influer sur la discussion des lois, en agissant auprès des présidents influents de comités, il peut leur faire connaître ses vues par les dépositions de ses secrétaires, mais il ne peut diriger lui-même la discussion, comme font les gouvernements dans les pays dotés du régime parlementaire. Il peut, grâce à l'opinion qui le seconde, mettre le Congrès en demeure de voter une loi, mais ce moyen est encore subordonné à ce que le Congrès ne veuille pas résister à tout prix. Il ne peut pas essayer lui-même de convaincre les opposants en s'adressant publiquement et directement à eux.

Ces défauts du système américain ont frappé depuis longtemps certains hommes d'Etat et ont provoqué la proposition de réformes que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

CHAPITRE IV

DES POSSIBILITÉS DE MODIFICATION DU SYSTÈME AMÉRICAIN

Les inconvénients inhérents à une application trop stricte du principe de la Séparation des pouvoirs sont depuis longtemps reconnus par les Américains eux-mêmes ; la preuve en est un projet de loi, déposé en 1881 et tendant à introduire en Amérique les règles les plus essentielles du régime parlementaire, en conférant aux membres du Cabinet le droit régulier d'occuper un fauteuil au Sénat et à la Chambre des Représentants, et celui d'y prendre la parole. Ce projet, déposé au Sénat, fut renvoyé à un Comité spécialement choisi pour la circonstance, composé de huit membres et du président, le sénateur Pendleton, dont le nom est resté dès lors accolé à la proposition. Le 4 février 1881, ce dernier déposait un rapport complètement favorable au projet et adopté à l'unanimité par le comité

Le projet contenait deux sections distinctes : l'une prévoyait pour les membres du gouvernement la faculté d'occuper des sièges dans les Chambres et d'y prendre la parole lors des discussions ; aux Chambres était réservé le droit de déterminer les règles de procédure, selon lesquelles pourrait se faire cette intervention ministérielle (1).

(1) Le bill disposait en effet : « That the Secretary of State, the Se-

Ces deux facultés équivalaient à la double obligation pour les Chambres de laisser siéger en leur titre officiel les membres du gouvernement, et de leur laisser prendre part aux débats, lorsqu'ils le jugeaient convenable.

A cette double obligation pour les Chambres correspondait une double obligation pour le Cabinet, prévue par la section II du projet; les membres du gouvernement avaient, d'une part, l'obligation d'être présents à l'ouverture des séances certains jours de la semaine; ces jours n'étaient naturellement pas les mêmes pour les deux Chambres; c'étaient le mardi et le vendredi pour le Sénat, le lundi et le jeudi pour la Chambre des Représentants. En règle générale, les membres du gouvernement devaient assister à toute la séance, mais le projet prévoyait pour chaque Chambre le droit d'en dispenser un ou plusieurs d'entre eux. Ce n'était là pour les membres du gouvernement que la première de leurs obligations. Ils étaient, d'autre part, chargés de répondre aux questions qui leur seraient adressées, et de donner toutes les explications relatives aux affaires de leurs départements respectifs (2) De même que dans le premier

cretary of the Treasury, the Secretary of War, the Secretary of the Navy, the Secretary of the Interior, the Attorney General, and the Postmaster general shall be entitled to occupy seats on the floor of the Senate and House of Representatives with the right to participate in debate on matters relating to the business of their respective departments, under such rules as may be prescribed by the Senate and House respectively. » *The Annals of the American Society of political and social Science*, novembre 1891 p. 289.

(2) La section II du bill disposait : « that the said Secretaries, the Attorney General and the Postmaster General shall attend the sessions

cas, il appartenait aux Chambres d'établir les règlements nécessaires pour bien délimiter la part que les membres du gouvernement devaient prendre au débat.

Le projet soutenu par le Comité indiquait même ce que pourraient être ces règlements pour le Sénat, en faisant observer que la Chambre n'avait qu'à édicter des règles analogues. Chaque membre, proposait-il, pourra demander à ce que le secrétaire compétent fournisse des explications ; pour ce faire, il présentera une résolution en ce sens et pourra, lors de son dépôt, en établir succinctement le but et les raisons qu'il a pour désirer des éclaircissements. Le secrétaire compétent pourra ou bien répondre et donner les éclaircissements demandés, ou bien refuser de répondre, en donnant les raisons de son refus. Le Sénat votera alors sur la résolution à moins qu'elle ne soit retirée ou ajournée (1).

Le rapport proposait en outre des règles tendant à limiter dans des bornes étroites le champ de la discussion à

of the Senate on the opening of the sittings on Tuesday and Friday of each week, and the sessions of the House of Representatives on Monday and Thursday of each week to give information asked by resolution or in reply to questions which may be propounded to them under the rules of the Senate and House ; and the Senate and House may by standing orders dispense with the attendance of one or more of said officers on either of said days. » *The Annals*... novembre 1891, p. 290.

(1) « The member offering a resolution may state succintly the object and scope of the resolution and the reasons for desiring information, aud the Secretary of the proper department may reply giving the information or the reasons why the same should be withheld and then the Senate shall vote on the resolution unless it shall be withdrawned or postponed. » *Idem*, pp. 290-291.

laquelle l'interpellation donnerait forcément lieu. Il stipulait que le sénateur, qui aurait posé la question, ne pourrait développer ses opinions sur cette question ou la discuter, que dans les limites mêmes où cela serait nécessaire pour la rendre plus claire. La même réserve était imposée au membre du gouvernement dans sa réponse. Il lui était interdit de discuter la question ou de développer ses opinions personnelles, plus qu'il ne serait nécessaire pour la bonne intelligence de ses explications (1).

« Ces règles, disait encore le rapport, ne concernent que la seconde section du bill ; elles laissent intact le droit de discussion, prévu et désiré par la première section. Elles ont été formulées à la suite d'une étude attentive des règles de procédure du Parlement britannique et des Chambres françaises et ont la prétention de réunir les meilleures d'entre elles.

« Elles ont été rédigées de manière à permettre d'obtenir des éclaircissements avec le moins d'inconvénients possibles pour les membres du gouvernement. Toute question doit être annoncée aux secrétaires trois jours, au moins, à l'avance, et les réponses sont strictement limitées au point discuté, de façon à éviter toute équivoque. Toutes ces règles

(1) « In putting any question to the Secretaries or the Attorney general or Postmaster general, no argument or opinion is to be offered, nor any fact stated except so far as may be necessary to explain such question ; and in answering such question, the Secretary, the Attorney general or Postmaster general shall not debate the matter to which the same refers, nor state the facts or opinions other than those necessary to explain the answer. » *Idem*, p. 291.

pourront du reste être modifiées si la pratique montre qu'elles sont défectueuses sur certains points. »

Ce bill était appelé à exercer une modification profonde sur le système de législation, qu'on avait suivi jusqu'alors ; autoriser les représentants du gouvernement, bien plus, les obliger même à assister aux séances législatives et à prendre part aux discussions risquait de modifier du tout au tout le mode de législation en vigueur. De telles innovations ne se concevaient qu'en présence d'un besoin urgent, n'étaient admissibles que si les avantages du système futur l'emportaient d'une manière éclatante sur ceux de la politique jusqu'alors suivie.

Les promoteurs du projet s'en étaient rendu compte et le rapport énumérait quelques-uns de ces avantages qu'on attendait de la mesure. Il glissait cependant sur la question pour s'attacher à une autre démonstration, celle de la constitutionnalité du bill proposé.

Malgré les conclusions nettement affirmatives du rapport, le bill ne fut pas adopté. Il nous semble intéressant de l'étudier au point de vue critique. Nous tâcherons d'abord de reconnaître exactement quelle était au juste sa portée, de voir jusqu'à quel point était profonde la modification qu'il prévoyait. Nous examinerons ensuite sa constitutionnalité, et nous terminerons notre étude en recherchant s'il y avait intérêt à l'adopter.

La mesure tendait à donner aux membres du gouvernement le droit de siéger dans les Chambres et d'y prendre la parole, et à permettre aux sénateurs et aux représentants

de leur poser des questions, auxquelles, en général, ils seraient tenus de répondre. Une telle conception semble impliquer l'introduction aux Etats-Unis du système parlementaire. En effet, dans les pays où ce système fonctionne, les ministres ont le droit de siéger dans les Chambres et d'y faire connaître leur opinion ; les membres des Chambres ont le droit de les interpeller. C'est précisément ce qu'établissait le projet en question.

Il ne faudrait cependant pas en déduire que l'adoption du projet eût remplacé du même coup aux Etats-Unis le système de gouvernement présidentiel par le système parlementaire. Ce dernier ne se restreint pas à ce fait que les membres du gouvernement jouent un rôle actif dans la législation, à ce fait qu'ils ont leur place marquée dans l'enceinte des Chambres et qu'ils peuvent y prendre la parole. Il implique également qu'ils font partie intégrante des Chambres, qu'ils ont le droit d'initiative et que leur mise en minorité équivaut pour eux à l'ordre d'avoir à laisser la place aux chefs de la nouvelle majorité. Le bill de 1881 n'allait pas aussi loin à ce triple point de vue.

Il n'apportait aucune dérogation à cette règle que les membres des Chambres ne doivent accepter aucune fonction salariée par le pouvoir exécutif ; pas plus après le bill qu'avant, les membres du Cabinet ne devaient être membres des Chambres ; ils ne le seraient pas plus, disait expressément le rapport, que le chapelain attaché au service de

(1) *The Annals....* July, 1892. *Cabinet Government in the United States*, by Freemann Snow.

ces dernières. Le principe de la Séparation des pouvoirs continuait à être appliqué avec rigueur ; les Chambres ne pouvaient, en aucune manière, influencer la conduite du gouvernement, et celui-ci, à son tour, n'avait aucun moyen effectif pour les amener à suivre ses desseins. En somme, les situations des pouvoirs exécutif et législatif restaient indépendantes et intactes : rien n'était changé, si ce n'est que, dans un intérêt supérieur, on avait rendu plus faciles les communications entre eux.

N'étant pas membres du Congrès, les ministres ne pouvaient pas plus après le bill qu'avant prendre l'initiative de tel ou tel projet de loi. On leur accordait le privilège de donner leur avis pendant le débat et « oralement », mais c'était tout ; les ministres ne pouvaient pas présenter eux-mêmes les bills, et par là parvenir à s'emparer de la direction de la législation. Dans les pays parlementaires, il est habituel de ne voir sérieusement discuter que les projets émanant de l'initiative ministérielle ; ici, il n'en était pas de même ; les membres du Cabinet ne pouvaient que donner leurs avis sur des bills déjà introduits ; ils étaient dès lors forcément en dehors du mouvement législatif.

Enfin, sur le principe essentiel de tout gouvernement parlementaire, c'est-à-dire sur la responsabilité ministérielle, le bill était absolument muet. Il ne changeait en rien la pratique jusqu'alors suivie ; le Président pouvait toujours nommer ses secrétaires et le Congrès ne pouvait les obliger à se retirer en adoptant une attitude hostile à leur égard. Sans doute, dans les pays parlementaires, le Cabinet doit se retirer

devant un vote de défiance. Mais, dit M. Bradford (1), cela vient uniquement de ce que, dans ces pays, c'est pratiquement le Parlement, qui choisit le ministère ; or, l'être créé doit obéir à son créateur ; comme c'est la majorité qui fait le ministère, c'est elle seule qui a le droit de le défaire. Ici, cette obéissance n'aurait aucune raison d'être parce que le Cabinet continuerait à être nommé par le Président. Les divers secrétaires resteraient donc à leurs postes, du moins tant que cela plairait au Président, sans avoir aucunement à se préoccuper des votes des Chambres. Donc, pas plus à ce point de vue qu'aux précédents, on ne peut dire que le bill impliquait l'application aux Etats-Unis des principes parlementaires.

Telle était du moins l'intention de ses promoteurs : toute différente aurait pu être la réalité. Il ne suffit pas de décider qu'une chose ne sera pas pour l'empêcher d'être ; les institutions subissent des évolutions forcées, auxquelles il est impossible de mettre obstacle, une fois le mouvement commencé. L'histoire du régime parlementaire en est la preuve ; il n'existait pas à la fin du XVII^e^ siècle en Angleterre, et cependant il apparut par suite de la force même des choses. Il en eût été de même aux Etats-Unis. Au début, le changement n'aurait été que minime ; mais il était difficile de prévoir les conséquences qu'eût pu avoir cette légère modification.

Le Président n'aurait sans doute, pas plus après qu'avant

(1) *The Annals...*, nov. 1891, p. 293. *Congress and the Cabinet*, by Gamaliel Bradford.

le bill, eu le droit de prendre des membres du Congrès pour les placer à la tête des diverses administrations. Il eût fallu pour cela une modification de la Constitution, que le bill de 1881, en sa qualité de simple bill, ne pouvait effectuer ; mais la difficulté aurait été facilement tournée. Le Président eût été insensiblement amené à choisir les membres du Cabinet parmi les amis politiques du parti au pouvoir dans le Congrès et le résultat eût été le même.

M. Freeman Snow fait remarquer que le Président ne recevait pas non plus le droit d'initiative. En théorie, non, sans doute, puisque le bill ne prévoyait pour les membres du Cabinet que le droit d'intervenir dans la discussion ; et encore ferons-nous observer que cet argument n'est pas à l'abri de toute critique. Il est un professeur, comme nous le savons, qui prétend que le droit de message actuel est un véritable droit d'initiative, empêché de sortir à effet par suite du manque d'organes officiels du gouvernement dans les Chambres. Or, le projet proposé avait précisément pour objet de régler la présence dans le Congrès de ses secrétaires. Dès lors, on peut dire qu'au droit théorique d'initiative venait s'ajouter la possibilité d'en faire usage ; le bill aurait donc pour effet de permettre au Président d'user légalement de ce droit.

Quoi qu'il en soit en théorie, il est certain qu'en pratique le Président aurait présenté un grand nombre de projets. Il les aurait envoyés sous forme de messages, ou aurait chargé quelques amis politiques de les présenter en leur nom ; le Cabinet les aurait soutenus, en aurait expliqué la nécessité

et le but ; et le poids que lui aurait donné sa haute autorité aurait amené le Congrès à leur faire un accueil favorable. En somme, le Cabinet aurait joué un rôle identique à celui qu'il joue dans un régime parlementaire avoué.

Au point de vue de la responsabilité ministérielle, il est probable que le nouveau système y serait arrivé rapidement ; le bill disait bien que les représentants du gouvernement ne feraient que donner des explications, qui ne les obligeraient pas à se démettre, si les Chambres adoptaient une attitude contraire à la leur ; mais, qu'on se représente la situation de ministres obligés de siéger et de répondre à des interpellations nettement hostiles. Elle aurait été intolérable et mieux aurait valu l'ancienne séparation, et cela d'autant plus, que les avantages mêmes de l'innovation en question auraient disparu, car si les ministres veulent exercer la moindre influence sur la législation, il faut qu'ils soient d'accord avec les majorités des Chambres. Un système où le Cabinet pourrait siéger malgré l'opposition des Chambres risquerait donc de ne présenter aucun avantage et de provoquer de nombreux conflits.

Il est probable qu'en présence de cette certitude, le Président aurait été amené à se séparer de ses ministres, si les Chambres leur avaient témoigné clairement leur hostilité ; le régime parlementaire se serait par ce fait même introduit dans le gouvernement des Etats-Unis.

Ainsi, le bill Pendleton, malgré son apparente insignifiance, eût, peut-être, provoqué de profondes et radicales perturbations dans le jeu de la Constitution de 1787. En

apparence, il tendait simplement à faciliter les communications entre le Président et le Congrès ; en réalité, il pouvait être un acheminement à un régime sous lequel le Congrès serait devenu beaucoup plus puissant.

Après avoir essayé d'établir quelle était exactement la portée du bill, il reste à examiner deux questions intéressantes : le Congrès avait-il le droit constitutionnel de décider cette modification du système qu'on avait jusqu'alors suivi, ou devait-on regarder le projet comme tendant à modifier la Constitution même, et dès lors comme devant satisfaire aux conditions exigées pour les amendements ? Et, en admettant qu'on adoptât la première manière de voir, y avait-il une grande utilité à le voter ? La perturbation produite dans un système conçu d'un seul jet ne devait-elle pas dépasser tous les avantages de l'innovation ?

La constitutionnalité du bill ne saurait faire de doute malgré certaines objections. On a prétendu que les constituants de 1787 avaient manifesté clairement leur volonté de maintenir rigoureusement le principe de la Séparation des pouvoirs, en ne pas adoptant les règles du système parlementaire, qu'ils avaient sous les yeux dans la Constitution anglaise du XVIII^e siècle. A le bien considérer, l'argument apparaît sans valeur, bien plus, il se tourne même contre ceux qui s'en servent. Comme M. Bryce le fait remarquer (1), les auteurs de la Constitution n'ont pas pu prendre dans la Constitution anglaise les règles parlemen-

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 407.

taires, parce qu'à la fin du XVIII^e siècle ces règles ne se détachaient pas avec une précision suffisante ; en réalité, ils se sont bornés à copier le système anglais tel qu'il fonctionnait avec Georges III, sans qu'ils eussent la moindre idée qu'il pût y avoir dans ce système autre chose que ce qu'ils y voyaient. Et par là, comme nous le disions, l'argument se retourne contre ceux qui s'en servent. Si de la Constitution anglaise telle qu'elle existait à la fin du XVIII^e siècle est sorti tout naturellement le système parlementaire, il n'y a rien d'extraordinaire à ce que le système américain, copié sur cette Constitution anglaise, subisse la même évolution.

Notre argumentation est renforcée par ce fait que, de l'avis de plusieurs auteurs compétents, il n'y a rien dans la Constitution qui empêche formellement le Président ou ses représentants d'entrer dans les Chambres pour faire des communications orales ; nous avons même vu, dans les précédents chapitres, que telle avait été la pratique sous Washington. Cette pratique pouvait même s'autoriser d'un acte du Congrès, voté le 2 septembre 1789, qui, en établissant le département du Trésor, stipulait que le secrétaire, chargé de ce département ferait tous les ans au Congrès des communications « par écrit ou en personne, selon que le Congrès le lui demandera ». Et, cependant, on s'était bien rendu compte, pendant la discussion, de la gravité des termes qu'on employait. Certains avaient fait remarquer que c'était là un précédent qui conduirait à admettre tous les secrétaires dans l'enceinte de la Chambre, et c'était malgré ces objections,

que le Congrès avait adopté les expressions « par écrit, ou en personne », montrant bien ainsi qu'il ne considérait pas la présence, dans les Chambres, des secrétaires du Président comme une atteinte à la Constitution (1).

La constitutionnalité du bill Pendleton nous apparaît donc comme au-dessus de toute discussion. Qu'en était-il de sa valeur intrinsèque ? Ses avantages l'emportaient-ils sur les inconvénients qu'il présentait ? La question a été controversée. Il est certain que les avantages étaient grands et M. Gamaliel Bradford les fait excellemment ressortir dans deux articles de revue (2). Supposons, dit-il, que la Chambre des Représentants ait invité le secrétaire du Trésor à lui donner des explications sur un point obscur. Le secrétaire arrivera au Congrès, prendra à côté du Speaker la place qui lui est réservée et commencera à parler. Sa situation est bien différente de ce qu'elle serait devant un Comité. Le Comité n'est pas une place favorable aux débats. Les membres ne se soucient pas de discuter avec le secrétaire, ni même de bien comprendre ce qu'il dit. Ils l'écoutent pour la forme, lui posent quelques questions, le renvoient, délibèrent, et décident en s'inspirant de motifs que le pays ne connaîtra jamais. Combien différemment se passeront les choses devant la Chambre ! C'est une place pour la discussion ; tout ce que dira le secrétaire sera redit, retenu, imprimé par les journaux. Supposons que le secrétaire demande quelques

(1) *The Annals...* july 1892, *op. cit.*

(2) *The Annals...* nov. 1891, *Congress and the Cabinet*, by Gamaliel Bradford ; nov. 1893, *Congress and the Cabinet II*, par le même auteur.

modifications au projet en question. Si un membre avait fait la même proposition, elle eût été renvoyée avec une multitude d'autres à un comité, et on n'en aurait plus entendu parler pendant des mois, peut-être même plus jamais. Il n'en sera pas ainsi de ce que dira le secrétaire par suite de sa haute personnalité. La modification proposée sera immédiatement discutée ; les amis du Président soutiendront la mesure ; l'opposition, comprenant que la publicité des débats rendrait dangereux de proposer le renvoi à un comité, consentira à la discussion immédiate. D'autre part, elle prendra soin que ses membres les plus capables soient seuls à parler ; elle se choisira un leader, et dès lors la Chambre sera divisée en deux grands corps organisés et disciplinés qui discuteront devant le pays (1).

Il faut aussi noter que, jusqu'à présent, il n'y a, ni au Sénat, ni à la Chambre des Représentants, quelqu'un qui puisse parler au nom de la nation considérée comme un tout. Chaque sénateur, chaque représentant ne représente qu'un Etat, qu'un district ; élus par un groupe de citoyens des Etats-Unis, ils ne doivent compte de l'exécution de leur mandat qu'à ce groupe, ils ne sont responsables que devant lui. On a dit que le Congrès, considéré dans son ensemble, représentait les Etats-Unis entiers, mais ce n'est pas là la question. Il est indéniable qu'une loi, votée par le Congrès, doit être tenue pour l'expression de la volonté des Etats-Unis entiers, en vertu des règles du système représentatif ;

(1) *The Annals...*, novembre 1893, *op. cit.*, p. 77.

mais, ce qui est vrai, c'est que nul au Congrès n'a autorité pour parler au nom des intérêts généraux du pays. Dans ces conditions, la seule méthode de travail possible, c'est de se diviser en comités ; mais ce système est éminemment défectueux ; « le résultat, dit M. Bradford, c'est qu'aucune question n'est considérée, débattue, votée au point de vue de l'intérêt général du peuple. Le bill du tarif McKinley, le bill sur la frappe d'argent, le bill des pensions sont les produits de cette manière d'agir, et tous ces bills, bons ou mauvais, ne sont nullement l'expression concentrée de l'opinion publique nationale (1) ». Eh bien, la présence au Congrès des membres du gouvernement aurait justement pour effet d'obvier à cette défectuosité. Il y aurait dès lors des personnes qui pourraient parler au nom du peuple entier, qui se placeraient toujours au point de vue des intérêts généraux du pays ; bien plus, ces personnes seraient obligées d'agir ainsi car elles représenteraient le Président : or, si les sénateurs et les représentants ne représentent que des circonscriptions séparées, le Président, lui, ne représente que le pays considéré dans son entier.

Le bill Pendleton, enfin, aurait mis un peu de régularité dans la législation. Actuellement, la plus grande partie des projets est renvoyée aux comités, mais, avant que ces derniers aient fini d'examiner ceux qu'on leur a envoyés, il s'écoule plusieurs mois pendant lesquels les Chambres n'ont point de matière pour exercer leur activité ; puis, tous les

(1) *The Annals....* novembre 1891, *op. cit.*, p. 296.

projets sont prêts en même temps, et à une période de loisir pour les Chambres, succède une période d'activité fiévreuse, qui empêche d'étudier les rapports avec le soin convenable. Supposons au contraire le bill Pendleton voté : « Les membres du Cabinet auraient été prêts à présenter, dès l'ouverture de la session, une série de mesures parfaitement étudiées à un point de vue général ; ils auraient demandé et obtenu l'attention des Chambres »(1). A la place d'un travail excessif et nerveux, concentré dans les derniers jours de la session, on aurait eu un travail calme et également soutenu pendant toute la durée de celle-ci.

Ainsi, le bill Pendleton présentait plusieurs avantages et non des moindres : Faut-il toutefois regretter qu'il n'ait pas été voté ? Faut-il souhaiter qu'un pareil projet soit de nouveau représenté et avec plus de succès ? Nous n'oserions répondre affirmativement. Sans doute, la présence dans les Chambres de représentants de l'administration centrale offre plusieurs avantages ; la législation serait mieux faite, mieux discutée, plus régulière... Mais elle offrirait aussi certains inconvénients. On aboutirait en effet au dilemme suivant : Ou bien, ce que nous ne croyons pas, la réforme s'arrêterait à ce que le bill prévoit expressément, c'est-à-dire à ce que les membres du Cabinet puissent parler dans les Chambres, sans qu'un vote hostile puisse les amener à se retirer, mais dans ce cas, le refus de confiance du Congrès rendrait leur présence inutile et même intolérable. Ou bien, ce que

(1) *The Annals....*, novembre 1891, *op. cit.*, p. 297.

nous croyons, le régime parlementaire s'introduirait insensiblement, et on arriverait à la responsabilité ministérielle ; mais ce changement ferait perdre à la Constitution américaine cette unité de vues, dont elle est fière à juste titre ; les anciens et les nouveaux principes se heurteraient au plus grand préjudice du bon fonctionnement du système. Nous ne croyons donc pas, qu'il eût été bon que le bill Pendleton fût voté ; il ne nous semble point qu'une pareille réforme soit désirable. La Constitution américaine forme un tout harmonieux et symétrique dont il est impossible de modifier une partie sans mettre en péril la valeur de l'ensemble. Que les Etats-Unis la remplacent par une Constitution fondée sur le principe parlementaire : c'est possible, et ce serait peut-être meilleur pour eux, mais ils ne peuvent espérer combiner les avantages respectifs des deux grands systèmes de Constitution.

DEUXIÈME PARTIE

LE ROLE NÉGATIF DU PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS DANS LA CONFECTION DE LA LOI. LE DROIT DE VETO.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES SUR LE DROIT DE VETO.

SECTION I. — Nature du droit de veto.

A côté de l'influence positive que la Constitution et la coutume permettent au Président d'exercer dans la confection de la loi, il peut aussi exercer une influence négative à l'aide d'un droit spécial qu'il est devenu habituel d'appeler le droit de veto. En raison de ce droit, le Président peut se refuser à signer un projet qu'il considère comme inconstitutionnel ou simplement comme inopportun, et, dès lors, ce projet ne peut plus devenir loi, que s'il réunit dans de nouvelles délibérations l'assentiment des deux tiers des sénateurs et des représentants.

Quelle est la nature réelle de ce droit? Est-ce un pouvoir législatif que la Constitution a accordé au Président? Est-

ce simplement un pouvoir exécutif d'une nature un peu spéciale ? La question est toute théorique, sans doute, mais elle n'en est pas moins importante, car sa solution, dans un sens ou dans l'autre, amène à reconnaître dans cette prérogative du Président américain, un droit de sanction analogue à celui de la plupart des Constitutions monarchiques ou un droit véritable de veto.

La difficulté vient de ce que le droit du Président se trouve quelquefois paralysé dans ses effets. Si le Sénat et la Chambre des Représentants peuvent réunir une majorité des deux tiers dans une deuxième délibération, le droit présidentiel n'aura fait que retarder le passage de la loi de quelques jours ; il semble bien que, dans cette hypothèse, il soit impossible de dire que le Président a exercé un pouvoir législatif ; ce droit nous apparaît seulement comme un simple rouage de procédure, qui n'a aucune importance décisive et qui fait tout naturellement partie des attributions de l'exécutif. Mais, il se peut que la majorité des deux tiers ne soit pas réunie ; le caractère législatif de l'acte semble alors prédominer. Un projet, adopté par le Sénat et par la Chambre, se trouve réduit à néant par la seule volonté présidentielle. Ne peut-on pas dire que l'acte du Président est de nature législative au même titre que l'acte accompli par les deux Chambres, puisqu'il en paralyse les effets ? La nature législative du droit de veto semble apparaître aussi dans une forme particulière de ce droit que nous étudierons plus loin et que l'on appelle le « pocket veto ». En vertu de celui-ci, les bills présentés pendant les dix derniers jours

d'une session ne peuvent devenir des lois que si le Président consent à les signer, sans que les Chambres puissent, par un second vote se passer de son assentiment ; or, il semble qu'un pouvoir qui permet à un projet de devenir une loi ou qui paralyse les effets, sans qu'aucun recours soit possible, est bien un pouvoir législatif au plus haut degré.

Certains auteurs se refusent cependant à reconnaître cette nature au droit de veto ; le professeur Orelli, dans son article si bien raisonné de l'*Encyclopédie britannique* (1), y voit simplement une « soupape de sûreté » contre les décisions prises avec trop de précipitation. Le professeur Von Holst déclare, de même, que ce droit ne doit pas être considéré comme une participation à la puissance législative ; il le considère simplement comme une sorte de contrôle exercé sur le pouvoir législatif du Congrès (2). « Le Président est l'exécuteur de la loi, dit M. de Tocqueville, mais il ne concourt réellement pas à la faire, puisque en refusant son assentiment, il ne peut l'empêcher d'exister. Il ne fait donc pas partie du souverain, il n'en est que l'agent (3). »

Cette interprétation peut se soutenir à l'aide de plusieurs arguments assez forts. La Constitution, dans la section I de l'article 1er, déclare que tous les pouvoirs législatifs appartiennent au Congrès. Cette manière de voir est, d'autre

(1) *Encyclopédie britannique*, article *Veto*.

(2) Von Holst, *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*, 1885, pp. 61-62, dans H. Marquardsen, *Handbuch des Offentlichen Rechts der Gegenwart*, Freiburg. i. B. 1888, 4e vol., 1er demi-vol., 3e partie.

(3) Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 16e éd. Paris, 1874, I, p. 205.

part, conforme au principe de la Séparation des pouvoirs, et, on se souvient que les constituants de 1787, pénétrés des théories de Blackstone et de Montesquieu et se rappelant les abus produits par la confusion des pouvoirs, avaient voulu en prévenir le retour. Cela est d'autant plus vrai, dit-on, que, dans le cas contraire, il serait impossible d'expliquer pourquoi ils ont soumis ce droit à la restriction de la majorité des deux tiers et pourquoi ils ont refusé le droit d'initiative au pouvoir exécutif.

La majorité des auteurs préfèrent voir dans le droit de veto un droit d'essence législative, dont le Président fait usage, non pas en vertu de sa qualité de chef du pouvoir exécutif, mais bien comme troisième branche de la législature. C'est l'avis de M. Bancroft (1) ; c'est également celui de M. Cooley, qui déclare que le droit d'opposer son veto à une loi, fait du Président une troisième branche de la législature : « The power is legislative, not executive (2). » Dans l'exercice de son veto, dit d'autre part le professeur Wilson, le Président agit non pas comme exécutif, mais comme troisième branche de la législature. Comme le disait Oliver Ellsworth à la première session du Sénat, le Président n'est, en ce qui concerne le vote des lois, qu'une partie du Congrès (3). Le professeur Burgess semble égale-

(1) Bancroft, *op. cit.*, I, p. 328.

(2) Cooley, *The general principles of Constitutional Law in the United States of America*, 3e éd. by Mc Laughlin. Boston, 1898, p. 51.

(3) Woodrow Wilson, *op. cit.*, pp. 59-60.

ment partager cette manière de voir, sans toutefois le dire explicitement ; en réclamant dans son ouvrage le droit d'initiative pour le Président, il déclare que, sans ce droit, le pouvoir de veto ne donne pas au Président une part dans le pouvoir législatif (1) égale à celle du Congrès. M. Bryce, enfin, dit, en parlant du droit de veto, que c'est là une fonction législative : le Président devient une branche distincte du pouvoir législatif, mais une branche dont le but est complètement négatif (2). L'opinion de ces divers auteurs a toutes nos préférences. En premier lieu, il nous semble que les arguments que nos adversaires apportent à l'appui de leur théorie ne supportent aucune critique sérieuse. La Constitution dit bien que tous les pouvoirs législatifs sont dévolus au Congrès, mais, dans un des paragraphes suivants, elle donne le droit du veto au Président ; dès lors, l'argument n'est pas décisif ; on peut dire que c'est une dérogation à la règle générale primitivement posée ; on est en droit d'affirmer que le droit de veto est un droit législatif, car, si la Convention y avait vu un simple droit d'essence exécutive, elle n'aurait point éprouvé le besoin d'en parler.

Dira-t-on qu'une telle théorie est contraire au principe de la Séparation des pouvoirs que les constituants de 1787 ont voulu introduire dans leur œuvre ?

Nous rappellerons que les constituants de 1787 ont eu du principe de la Séparation des pouvoirs une conception

(1) Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*. Boston and London, 1902, II, p. 254.

(2) Bryce, *op. cit.*, I, p. 323.

un peu différente de celle qui domine en Europe. Ils n'ont pas pensé qu'il était contraire à ce principe de donner au pouvoir exécutif un droit de contrôle sur les discussions de la législature.

On nous répondra que, si les constituants avaient voulu faire du Président une branche du pouvoir législatif, ils lui auraient donné le droit d'initiative et un droit de veto absolu. Il en eût sans doute été ainsi, s'ils avaient voulu en faire une branche de la législature aussi importante que les deux autres, mais telle n'était certainement pas leur intention, et dès lors, on comprend pourquoi ils ne lui ont donné qu'un pouvoir législatif restreint.

L'étude historique des origines du droit de veto montre bien sa nature législative. Nous avons vu qu'il dérivait de ce droit que possédait le roi d'Angleterre de refuser son assentiment aux bills votés par le Parlement ; nous avons vu aussi que celui-ci était le dernier vestige de la toute puissance législative possédée par la Couronne anglaise après la conquête normande ; son caractère législatif indubitable démontre clairement que le droit de veto du Président des Etats-Unis est un droit de nature législative.

Le droit de veto est donc un droit législatif que le Président des Etats-Unis exerce, non en sa qualité d'exécutif, mais en qualité de troisième branche de la législature. Le pouvoir législatif est divisé entre le Sénat, la Chambre des Représentants et le Président, leur accord est nécessaire pour faire la loi, mais, si les deux tiers des membres de chacune des deux Chambres sont du même avis, l'assenti-

ment du Président n'est plus nécessaire, et la loi peut être votée malgré sa volonté.

De ce que le droit de veto du Président des Etats-Unis est un droit d'essence législative, on peut tirer cette conséquence qu'il ne présente aucune différence intrinsèque appréciable avec le droit conféré par certaines Constitutions monarchiques au souverain, et dénommé droit de sanction. La prérogative américaine est, à vrai dire, plutôt un droit de sanction qu'un droit de veto. Ce dernier mot implique que la loi est parfaite avant qu'elle soit soumise au chef du pouvoir exécutif ; elle existe, et se trouve seulement paralysée dans son effet. Le magistrat qui oppose le veto exerce une simple fonction exécutive ; il n'intervient pas dans la confection de la loi. La sanction peut être définie : l'acte par lequel le roi, exerçant une partie du pouvoir législatif, donne à une loi l'approbation et la confirmation sans lesquelles elle ne serait pas exécutoire. Elle est une forme substantielle de la loi ; celle-ci n'est complète, n'existe réellement que lorsqu'elle a été sanctionnée.

La prérogative du Président américain se rapproche beaucoup plus de ce droit de sanction que du droit véritable de veto. Elle appartient au chef de l'exécutif et elle est exercée par lui en tant que co propriétaire de la puissance législative. Dès lors, tant que la décision du Congrès n'a pas été soumise au Président, tant que ce dernier ne l'a pas signée, elle n'existe pas en tant que loi. Si le Président la signe, elle revêt immédiatement le caractère de loi ; s'il ne la signe pas, elle continue à être ce qu'elle était, une simple décision sans force légale.

Il ne faudrait pas objecter que la prérogative américaine se différencie du droit de sanction, en ce que son efficacité est subordonnée à certaines conditions de majorité. Même dans l'hypothèse où la décision frappée de veto réunit la majorité exigée dans la deuxième délibération, le Président continue à être partie au pouvoir législatif, il est seulement frappé d'impuissance par l'effet de la Constitution même, qui suppose que le consentement des deux tiers des deux premières branches du pouvoir législatif suffit pour que la décision soit considérée comme une loi parfaite.

D'où vient que la prérogative américaine est dénommée droit de veto ? Observons, d'abord, que ce mot ne se trouve nulle part dans les travaux préparatoires. La Convention de Philadelphie se servit toujours du terme de *négative* pour désigner le droit donné au Président. Il n'y a, d'autre part, rien d'extraordinaire à ce qu'on appelle droit de veto du Président américain ce qui en réalité est son droit de sanction ; le droit de sanction du roi d'Angleterre est bien désigné par les mêmes mots dans les ouvrages les plus autorisés (1).

Ainsi, le droit du Président des Etats-Unis de rejeter sous certaines conditions les décisions régulièrement votées par le Congrès est un droit de nature législative, et ce droit mériterait plutôt d'être appelé droit de sanction que droit de veto.

(1) Voyez par exemple, Anson, *Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1896.

SECTION II. — Parallèle entre le droit de veto du Président des États-Unis et les droits analogues conférés à l'exécutif par les Constitutions européennes.

La Constitution des Etats-Unis n'est pas la seule qui prévoie l'attribution au chef du pouvoir exécutif d'un certain droit de contrôle sur les actes de la législature. La Constitution française de 1791 accordait au roi un droit de veto suspensif sur les décisions de l'Assemblée Nationale. La Constitution anglaise et plusieurs Constitutions monarchiques à son exemple accordent au roi un droit de sanction sur les décisions des Assemblées législatives. La Constitution française actuelle accorde au Président de la République le droit de demander aux Chambres une nouvelle délibération. Toutes ces prérogatives ont ce point de commun, c'est qu'elles ne sont pas d'un maniement facile. Elles peuvent être utiles et même nécessaires dans de graves conjonctures, mais leur exercice n'est pas regardé par les nations comme un moyen normal de gouvernement. Le droit du Président américain est devenu au contraire un droit éminemment pratique ; loin de n'être exercé que dans des cas exceptionnels, il est exercé souvent contre une loi uniquement parce que le Président la trouve mal faite ou inopportune. Examinons une à une les diverses Constitutions dont nous venons de parler, et tâchons de reconnaître pourquoi les prérogatives qu'elles attribuent au chef de l'exécutif n'ont pas le caractère pratique du droit de veto de la Constitution américaine.

Le droit de veto suspensif conféré en 1791 par l'Assemblée Constituante au roi de France ne fut organisé qu'après des discussions longues et passionnées. Le 14 août 1789, Duquesnoy proposa à l'Assemblée un certain nombre de questions à examiner, au nombre desquelles il s'en trouvait une qui concernait le droit de veto : Quelle sera l'influence de l'autorité royale en matière de législation ? Aura-t-elle le droit de veto ? Ce droit sera-t-il limité ou illimité ? Absolu ou suspensif (1) ? Le 27 août, le vicomte de Noailles demanda à son tour à l'Assemblée de discuter sur les matières suivantes : décider ce qu'on entend par sanction royale ; décider si elle sera nécessaire pour les actes législatifs ; décider dans quel cas et comment elle doit être exercée. Le 11 septembre, l'Assemblée adopta l'idée d'un veto purement suspensif, qui n'aurait pour effet que de suspendre la mise en vigueur de la loi pendant un certain nombre de législatures. Dix jours après, on établit que le veto cesserait à la seconde législature qui suivrait celle où l'on aurait proposé la loi.

L'expérience de ce veto suspensif ne fut pas longue, mais elle suffit pleinement à montrer le caractère peu pratique de cette institution. Louis XVI n'usa de son droit qu'à deux reprises. Il mit d'abord son veto au décret du 9 novembre 1791, qui disposait que les émigrés, encore en état de rassemblement au 1er janvier suivant, seraient considérés comme coupables de trahison et comme tels punis de mort ;

(1) Viatte, *Le veto législatif dans la Constitution des Etats-Unis et dans la Constitution française de* 1791. Thèse, Paris, p. 69.

il le mit aussi au décret du 29 novembre de la même année, qui déclarait que les prêtres refusant de prêter serment à la constitution civile du clergé seraient privés de traitement et ne pourraient plus exercer leur ministère (1) ; ces vetos suscitèrent l'indignation populaire et furent une des causes importantes qui devaient amener la mort du roi et la ruine de la Constitution de 1791.

L'échec de ce droit de veto tient à deux causes : à l'état d'agitation extrême, où se trouvait alors le pays, et au caractère suspensif que lui avait donné la Constituante. En 1791, on était au commencement de la crise, qui devait emporter brutalement les traditions du passé. La France aspirait à un régime démocratique, sans rejeter encore complètement les institutions séculaires de la royauté. « Ce régime hybride, cette démocratie royale ne pouvaient durer. Ni le roi, ni la nation n'étaient pleinement satisfaits. Le roi, voyant son autorité considérablement amoindrie, devait se montrer fatalement peu favorable à la nouvelle organisation ; il devait essayer de lui résister. Le peuple, d'autre part, sentait que la royauté était l'obstacle à un affranchissement complet (2). » Déjà, pendant les débats à la Constituante, la question du veto avait provoqué les plus ardentes attaques. Le mot était prononcé par tous, même par ceux qui n'avaient aucune idée de sa signification. « Sais-tu ce que c'est que le veto ? demandait l'un. — Non. — Eh bien ! tu as ton écuelle remplie de soupe ; le roi te dit : répands ta soupe, et il faut que

(1) Viatte, *op. cit.*, p. 147.
(2) Viatte, *op. cit.*, p. 148.

tu la répandes. » — En général, le peuple voyait dans le veto une entrave mise à sa liberté ; ce sentiment se reflète bien dans cette résolution, prise le 4 septembre par l'Assemblée du district de Saint-Nicolas-des-Champs : « L'Assemblée, délibérant sur la question importante de la sanction royale, déclare unanimement qu'elle déclare comme inconstitutionnelle toute espèce de veto qui pourrait être accordé au pouvoir exécutif, attendu que la sanction du roi doit être purement honorifique et promulgative de la loi (1). » L'opposition au droit de veto ne cessa pas avec le vote de l'Assemblée Constituante ; on continua à voir un abus dans ce qui n'était qu'usage d'un droit constitutionnel. « La puissance du veto royal a un terme, disait Camille Desmoulins ; on n'empêche pas avec un veto la prise de la Bastille. »

Cette cause de l'insuccès du droit de veto suspensif en 1791 est indépendante de la valeur intrinsèque de cette institution. Tout droit de veto eût probablement échoué dans les mêmes circonstances, même le droit de veto limité de la Constitution américaine. Il est cependant certain que la manière même, dont la Constituante avait construit la prérogative royale, a contribué à son insuccès. Elle avait eu raison en rejetant la proposition d'un veto absolu, et en s'arrêtant à l'idée d'un veto limité, mais elle avait eu tort en cherchant cette limitation dans un caractère suspensif. En certains cas, le droit de veto suspensif agit comme un veto absolu ; il en est ainsi toutes les fois que les lois auxquelles

(1) Viatte, *op. cit.*, p. 120.

il est opposé sont des lois de circonstance. Tel était le cas des décrets des 9 et 29 novembre 1791. Le peuple ne vit dans les vetos, que le roi leur opposa, qu'une chose, c'est que les émigrés et les prêtres pourraient pendant plusieurs années continuer leurs intrigues politiques et religieuses sous le couvert de la protection royale. Du reste, même sans supposer des lois de circonstance, il est évident que le caractère suspensif du droit de veto jettera toujours un certain discrédit sur cette prérogative. L'attention de la nation se trouve dirigée non pas sur la loi elle-même, mais sur l'époque à laquelle elle s'appliquera. Le peuple est porté à se dire que la loi est bonne en elle-même, mais que le chef du pouvoir exécutif veut en retarder l'application dans un but égoïste ; c'est ce qui contribue à expliquer l'insuccès du droit de veto suspensif de la Constitution de 1791.

Le droit de sanction, que la Constitution anglaise accorde au monarque sur les bills votés par le Parlement, n'est pas d'un exercice beaucoup plus facile. Cela est si vrai qu'il n'a pas été exercé depuis le commencement du XVIII^e siècle. On a prétendu qu'il s'était éteint par le non-usage. M. Bagehot n'a pas craint d'affirmer que le souverain anglais ne possède plus l'alternative de signer les bills qu'on lui présente ou de refuser sa signature : « La reine, dit-il, serait obligée de signer son propre arrêt de mort, si les deux Chambres s'accordaient pour le soumettre à sa signature (1). « L'exercice par la reine du droit de veto serait une

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise*. Trad. Gaulhiac, Paris, 1869, p. 99.

violation de la Constitution », dit à son tour M. Macy (1). La plupart des auteurs sont loin d'adopter une manière de voir aussi intransigeante. M. de Franqueville estime que la question est très délicate. « Il est certain, dit-il que l'usage qui suffit à créer une prérogative, ou même une institution de la plus entière importance comme le Cabinet, peut également se détruire par la désuétude. On peut arriver à dire que l'usage en vigueur consiste précisément à considérer comme non existante la coutume ancienne. C'est ainsi que la Chambre des Lords a naguère regardé comme abrogé par le non-usage le droit pour la Couronne de conférer des pairies à vie (2). M. Bryce pense qu'il est du devoir du roi d'Angleterre d'approuver tous les bills qui lui sont soumis, mais il semble n'y voir qu'un devoir moral (3). M. Dicey estime que le droit de veto du roi anglais est tombé en désuétude, mais qu'il ne faut pas en conclure qu'il ne pourrait jamais être exercé dans aucune circonstance imaginable (4). M. Burgess est plus affirmatif encore. Il déclare que la désapprobation d'un bill par le roi est l'anéantissement légal de la mesure proposée, tout en ajoutant qu'en fait, le roi n'use jamais de sa prérogative (5).

Nous adoptons l'opinion de ces derniers auteurs. Nous

(1) Macy, *Our gouvernment*, rev. ed. Boston, 1902, p. 41.

(2) Franqueville (de), *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris, 1887, I, pp. 274-275.

(3) Bryce, *op. cit.*, p. 96.

(4) Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, trad. franç. dans la collection Boucard et Jèze, Paris, 1902, p. 101.

(5) Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*. Boston and London, 1902, II, p. 76.

pensons que le non-usage ne peut qu'établir une présomption de non-existence sans la prouver formellement. Tant que la question ne se sera pas posée devant les Chambres, tant que celles-ci n'auront pas décidé que le droit de sanction a disparu des prérogatives de la Couronne et que cette dernière n'aura pas acquiescé à cette décision, il nous paraît impossible de refuser au souverain anglais la possession d'une prérogative de cette importance. Il est à remarquer que cette manière de voir est partagée par la Couronne anglaise elle-même. Elle ne craignit pas, en 1858, de menacer les promoteurs d'un bill privé sur les chemins de fer d'user du droit de sanction, s'ils n'apportaient pas certaines modifications à leur projet (1).

Le droit de sanction existe donc toujours ; seulement, il n'est jamais exercé. La raison doit en être cherchée, tout d'abord, dans les conséquences du régime parlementaire, qui existe dans la Grande-Bretagne. La Couronne est actuellement obligée de prendre ses ministres dans le Parlement, et ceux-ci sont obligés de se retirer dès qu'ils n'ont plus la confiance des Chambres. De là résulte qu'en fait, un monarque anglais ne peut pas opposer son refus à un bill que lui présente le Parlement, car, ainsi que le dit M. Esmein, « cette prérogative comme toutes les autres ne peut être exercée qu'avec l'appui d'un Cabinet, et si les ministres au pouvoir n'ont pas eu assez d'influence pour empêcher le vote d'un bill qu'ils considèrent comme assez

(1) Taswell-Langmead, *English Constitutional History*, p. 706.

préjudiciable pour demander au roi d'y opposer son veto, ils ont été gravement battus à la Chambre des Communes et ont dû démissionner. Ils ont été naturellement remplacés au pouvoir par le parti qui avait enlevé le vote, devant lequel ils succombent, et les nouveaux ministres ne sauraient demander au souverain de s'opposer à une mesure qu'ils ont soutenue (1) ».

Sans doute, les règles du gouvernement parlementaire ne sont pas considérées en Angleterre comme tellement absolues qu'on ne puisse imaginer, même assez facilement, des hypothèses où le monarque anglais trouverait un Cabinet disposé à le seconder. On sait qu'en Angleterre, il n'est pas rare de voir un ministère rester au pouvoir après avoir été mis en minorité. En 1868, par exemple, le Cabinet Gladstone fut battu à plusieurs reprises sans se démunir du pouvoir. Mis en minorité, en 1893, à la Chambre des Lords, il resta encore à son poste. L'année suivante, il en fut de même de Lord Rosebery. Le cas le plus récent est celui du ministère Balfour, battu à une faible majorité, le 19 juillet 1905, sans cependant donner sa démission. Il n'y a donc qu'à supposer que, dans un cas pareil,le Cabinet seconde le souverain, et consente à lui prêter son appui pour refuser la sanction à la loi qu'il a déjà combattue et qui a été la cause de sa défaite. Cela est possible, mais cela provoquerait l'indignation populaire. L'acte du souverain apparaîtrait non comme un usage logique d'un droit constitutionnel, mais

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3e éd., Paris, 1903, p. 135.

bien comme un acte de violence à l'égard du Parlement. Le droit de sanction n'étant soumis à aucune limitation, les Chambres se trouveraient devant un obstacle impossible à franchir. Le caractère absolu du droit de sanction en Angleterre le rend donc d'un exercice difficile.

L'article 7 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875 dispose que : « dans le délai fixé pour la promulgation, le Président peut, par un message motivé, demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (1) ».

On a soutenu que les principes mêmes du gouvernement parlementaire condamnaient cette prérogative à toujours rester lettre morte. « Une prérogative semblable, a dit M. Esmein, ne peut être utile qu'à un chef d'Etat qui agit indépendamment et par lui-même, comme le Président des Etats-Unis. Lorsque, au contraire, ce droit doit être exercé avec l'assentiment d'un ministère, qui dépend de la majorité du Parlement, il ne trouvera presque jamais occasion de s'exercer. Si le ministère a trouvé mauvaise et impraticable la loi que les Chambres ont votée, il l'aura certaine-

(1) Cette prérogative du Président de la République française a fait l'objet d'une vive controverse au commencement de l'année 1905. M. Casimir Périer la provoqua par une lettre ouverte au *Temps*, parue dans le numéro du 19 février, à la suite d'un incident qui eut lieu au Sénat pendant la discussion de la loi réduisant à deux années la durée du service militaire. M. le général Billot ayant fait allusion au droit du Président de demander une deuxième délibération de la loi en question, le président du Sénat l'interrompit, en disant que le Président de la République ne devait pas intervenir dans la discussion.

ment et énergiquement combattue devant elles, et, battu par le vote, il aura dû démissionner. Ce n'est pas lui, par conséquent, qui pourra demander au Président d'user de sa prérogative. Les ministres, qui l'auront remplacé, pris dans la majorité qui a voté la loi, ne pourraient s'associer à l'acte par lequel le Président demanderait une nouvelle délibération. » Cette opinion ne nous paraît pas complètement justifiée.

Nous n'irons pas jusqu'à dire avec M. Jules Roche (1) que le droit de demander une deuxième délibération est un droit personnel au Président de la République et que ce dernier peut l'exercer sans avoir besoin de recourir à un ministre pour contresigner son message ; nous n'invoquerons pas à l'appui de cette manière de voir la lettre du maréchal de Mac-Mahon à M. Jules Simon, ni le message de démission du président Grévy, qui n'étaient revêtus que de la seule signature présidentielle. Il est évident que cette signature suffit pour les messages de démission ; il est facile de voir aussi que la lettre du maréchal de Mac-Mahon n'est pas un précédent, qui permette à un Président de signer seul un message réclamant une seconde délibération. Cette lettre

(1) « La Constitution veut que le Président parle, qu'il expose ses idées, ses motifs, ses scrupules mêmes. Il n'est pas à sa place suprême pour se taire, pour tout signer, pour tout approuver ; ce ne sont point les ministres qui choisissent et nomment le Président, c'est le Président qui choisit et nomme les ministres. Le jour où le Président veut accomplir un acte essentiel de ses fonctions, il demande à un ministre de contresigner cet acte ; ce ministre se révolte contre la Constitution s'il refuse, et prétend empêcher le Président d'exercer son droit, d'accomplir son devoir. »

était adressée, non aux Chambres, mais au président du conseil, et, comme on l'a fait remarquer très justement (1), il serait assez curieux de voir un ministre contresignant une lettre à lui adressée.

Nous croyons, cependant, qu'il y a des cas où le Président pourrait user de son droit, et que, par suite, l'existence en France du régime parlementaire ne suffit pas à expliquer l'inaction présidentielle.

Il y a, d'abord, tous les cas où le ministère n'a pris parti ni pour ni contre un projet émané de l'initiative parlementaire. Du moment qu'il ne s'est engagé ni dans un sens, ni dans l'autre, il a toute liberté pour prendre la responsabilité d'un message par lequel le Président réclamerait une deuxième délibération. Il y a aussi certains cas, où le vote des Chambres vise plutôt les ministres que la loi elle-même. Après la démission du Cabinet, dont l'impopularité a motivé la loi, il est à croire que les Chambres seront plutôt reconnaissantes au nouveau ministère de leur fournir l'occasion de supprimer une loi, qu'elles ont votée dans le seul but de contraindre l'ancien Cabinet à se retirer.

Il semble enfin que, même dans les cas où le projet émane de l'initiative du gouvernement, même dans ceux où il n'est pas un simple moyen, employé par les Chambres pour obtenir la démission du Cabinet, le Président puisse exercer sa prérogative. On a fait une objection. Le Président, a-t-on dit (2), est mal venu à prétendre exercer son droit,

(1) *Journal des Débats*, 24 février 1905.
(2) Lettre de M. Reinach au *Temps*, 23 février 1905.

puisqu'il a déjà approuvé, en fait, le projet en y apposant sa signature. Il est assez facile d'éviter cette critique ; il n'y a qu'à décider que le Président n'a pas à signer les projets, présentés pour la première fois par les ministres. Dès lors, il peut, après le premier vote, donner ou refuser sa signature en pleine connaissance de cause, puisque les débats lui ont permis de se faire une opinion définitive sur le projet de loi, et, d'autre part, on ne saurait lui faire grief de frapper dans ces conditions un projet de loi de son veto, puisqu'il ne s'est pas engagé par avance en sa faveur, en apposant sa signature sur le projet déposé par le Cabinet responsable (1).

Supposons la loi votée. Le Président a besoin qu'un ministre consente à contresigner son message de veto. Si l'on veut appliquer d'une manière absolue les principes parlementaires, c'est évidemment impossible. Il serait contraire à ces principes qu'un ministre changeât d'opinion sans permettre aux Chambres de juger sa conduite. Mais le système parlementaire, comme tous les systèmes politiques, doit être entendu largement. Il ne faut pas pousser à l'extrême les principes sur lesquels il repose, sous peine de se voir acculé à des situations sans issue. En particulier, il ne faut pas croire qu'un ministre ne puisse être que le miroir de l'opinion du Parlement ; il faut lui laisser une certaine liberté. Eh bien ! dans le cas présent, il usera de cette liberté pour permettre au Président d'exercer un droit, que lui a

(1) *Revue politique et parlementaire*, mai 1905. *La question des pouvoirs présidentiels dans la Constitution de 1875*, par M. Ferneuil.

conféré la Constitution, et, ce faisant, il méritera plutôt l'approbation que le blâme populaire.

Supposons la loi rejetée par les Chambres en deuxième délibération.

Le Cabinet se trouvera en face du dilemme suivant : ou persister dans son opinion première et donner sa démission, obligeant le Président à former un nouveau ministère à l'aide des représentants de la nouvelle majorité, ou reconnaître qu'il s'est trompé dans son appréciation primitive de la loi, et adopter la nouvelle manière de voir du Parlement, ce qu'il peut faire sans que sa dignité en souffre, puisque ce dernier lui a donné l'exemple.

Les principes du système parlementaire sainement compris permettent donc au Président d'exercer dans une certaine mesure son droit de demander une nouvelle délibération ; ils ne suffisent donc pas à expliquer pourquoi le Président n'en a jamais fait usage.

On peut trouver une autre raison de cette inaction dans le fait que la majorité requise en nouvelle délibération n'est pas plus élevée qu'en première délibération. Du moment qu'il suffit que la majorité qui a voté la loi se retrouve lors de la discussion du message du Président, il est inutile pour ce dernier d'essayer de lui résister, Mais, à cela, on peut répondre qu'il est probable que le poids de l'opinion présidentielle suffirait quelquefois à faire pencher la balance en sens inverse. La preuve en est dans tous ces cas, où, lors de la discussion au Congrès sur les messages de veto du Président des Etats-Unis, le nombre des partisans de la

loi a été inférieur à ce qu'il était lors du premier vote. Il n'en sera pas toujours ainsi, mais il suffit que cela puisse arriver, pour que nous ne voyions pas encore la véritable cause de l'inertie présidentielle dans le chiffre de la majorité, exigée en deuxième délibération.

La véritable cause se trouve dans la conception française du principe de la Séparation des pouvoirs. Cette conception est exclusive de tout droit donné au pouvoir exécutif sur la législature.

Comme nous l'avons indiqué dans notre Introduction, l'opinion publique en France ne considère pas le Président comme un pouvoir égal en autorité aux Chambres ; il est le serviteur de la législature, non son égal. Cette conception particulière se révèle dans le mode d'élection du Président. Au lieu de le laisser procéder directement du peuple, on le fait élire par les Chambres. Or, « attendre autre chose de l'élection par le Parlement qu'un Président impuissant et paralysé, c'est faire violence à la réalité, c'est courir au-devant de profondes déceptions » (1). La cause de l'inaction des Présidents français est donc uniquement le mode de leur élection. Elus par le Parlement, ils restent toujours ses obligés.

Serait-il possible de modifier la Constitution de 1875 et de faire élire directement le Président par la nation ? La question est complexe et demande des développements, que ne nous permet pas le cadre de cet ouvrage. Disons

(1) *Revue politique et parlementaire*, mai 1905, art. cité.

simplement qu'une telle modification nous semble très difficile. Les anciennes traditions autoritaires, le régime de centralisation absolue rendront toujours dangereux en France le fait de permettre à l'exécutif de se placer au-dessus du législatif, en usant de son droit de contrôle.

En résumé, donc, le droit de demander une seconde délibération est un droit que le Président peut exercer en théorie, qu'il pourrait exercer en fait, mais qu'il n'exerce pas, parce que l'opinion populaire ne le lui permettrait pas.

Aux Etats-Unis, le Président peut user de son droit de veto. Il peut exercer en toute liberté sa prérogative par suite de la nature particulière de la forme de gouvernement; il y est encouragé par le sentiment de l'approbation de la nation. Comme nous consacrerons un chapitre spécial à l'étude de cette opinion populaire, nous nous bornerons,ici, à rechercher comment l'organisation politique américaine permet un usage fréquent du droit de veto.

Le système de gouvernement des Etats-Unis est ce qu'on appelle un régime à pouvoirs séparés. Dans ce système, les pouvoirs sont pour ainsi dire séparés . au Président, la charge du pouvoir exécutif et de l'administration ; au Congrès, le soin de proposer, de discuter, de voter les lois. Il ne faut sans doute pas prendre ces idées générales trop à la lettre ; nous avons vu que le Président participe au pouvoir législatif de diverses manières, de même que le Sénat joue un certain rôle dans la nomination des hauts fonctionnaires ; nous voulons simplement dire que les pouvoirs sont ici beaucoup plus séparés que dans un gouvernement à régime

parlementaire et que les points de contact y sont beaucoup plus rares. C'est justement cette nature spéciale du système gouvernemental des Etats-Unis qui permet au Président de faire usage de sa prérogative.

Ceci demande quelques explications.

D'après la Constitution, le Président est élu pour quatre ans par le suffrage universel à deux degrés. Une fois élu, on ne peut le renverser ; la seule manière de le faire disparaître serait d'obtenir sa condamnation après une mise en accusation, mais ce n'est là qu'une hypothèse presque irréalisable. Jusqu'ici, le Président est donc dans la même situation que le Président de la République française, par exemple ; mais voici où la différence se montre, fondamentale : en France, le Président ne gouverne pas, n'est pas responsable ; ce sont les ministres qui dirigent et qui répondent de leur administration devant les Chambres. Aux Etats-Unis, le Président a toute la réalité du gouvernement et il est seul responsable ; il y a sans doute des ministres ; l'administration d'un pays comprend, en effet, des choses trop diverses pour qu'un seul homme puisse penser à tout : ce sont surtout ; « la direction des affaires étrangères, la préparation des plans de finances, l'emploi et le déboursement des fonds publics, faits conformément aux budgets votés par la législature ; l'organisation de l'armée et de la marine, la direction des opérations militaires (1) » : toutes fonctions qui constitueraient un poids écrasant pour un homme seul.

(1) *Le Fédéraliste*, n° 72.

On a donc permis au Président de confier à des personnes différentes ces diverses matières pour y consacrer spécialement leur attention. Il y a actuellement huit ministres, le secrétaire d'Etat, le secrétaire du Trésor, le secrétaire de la Guerre, l'Attorney général, le secrétaire de la Marine, le directeur général des Postes, le secrétaire de l'Intérieur, le secrétaire de l'Agriculture. On désigne couramment leur ensemble sous le nom de Cabinet, mais il faut noter que ce Cabinet américain est loin d'être ce qu'est un Cabinet ministériel dans la plus grande partie des Etats européens. Tous les ministres sont nommés par le Président avec l'assentiment du Sénat et sont révocables par le Président. Nul d'entre eux ne peut être membre du Congrès. Ils n'y entrent même jamais, bien qu'il n'existe dans la Constitution aucun article leur interdisant d'assister aux séances de l'une ou de l'autre Chambre et d'y prendre la parole. Ces ministres ne sont responsables que vis-à-vis du Président. Un vote hostile du Congrès n'a aucun effet sur leur situation. Tant que le Président se trouvera satisfait de leur manière de gérer leur département respectif, ils garderont leur portefeuille. Le jour où le Président voudra se séparer d'un ou de plusieurs d'entre eux, il pourra le faire librement, alors même qu'il serait notoire que les secrétaires renvoyés appartinssent au parti qui a la majorité dans le Congrès. Par le fait même que ni le Président, ni les ministres ne peuvent pénétrer dans le Congrès, celui-ci a, comme nous l'avons déjà vu dans la première partie de cet ouvrage, la charge de proposer les lois, de les discuter, de les voter, sans la par-

ticipation du Président ou de ses représentants ou, du moins, sans leur participation officielle. Tel est le système américain de gouvernement esquissé dans ses grandes lignes.

Dès lors, on comprend que le droit de veto puisse être effectivement exercé. Tant que le parti qui a porté le Président au pouvoir conserve la majorité dans le Congrès, il est naturel que les lois votées par celui-ci, en dehors de toute action présidentielle, ne lui semblent pas mauvaises. Mais la Chambre des Représentants est nommée pour deux ans, le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans : or, le Président reste quatre ans au pouvoir. Les élections peuvent déplacer la majorité dans le Congrès, et dès lors, il est à peu près certain que les lois votées par cette nouvelle majorité ne seront plus toutes agréables au Président. Il est donc certain, *a priori*, que les occasions où le Président pourra faire usage de son droit doivent être assez fréquentes. D'autre part, il décide librement, sans être arrêté par aucune obligation particulière. Sous un régime parlementaire, le chef de l'Etat est obligé de demander à un ministre de contre-signer son message ; ici, le Président agit seul ; ses ministres ne comptent pas ; il n'a pas à requérir leur assistance, il n'a pas à les consulter ; il est seul à décider si la loi votée exige qu'il fasse usage de sa prérogative. La simple étude de la Constitution américaine permet donc d'affirmer que le Président jouit, non pas d'un droit existant seulement sur le papier, mais bien d'un droit effectif, d'un droit dont il peut faire usage quand il veut et comme il veut.

Si l'on étudie ce qui se passe en pratique, on voit que les

occasions où un Président peut être d'un avis contraire à celui du Congrès, c'est-à-dire à celui de son parti, sont encore plus nombreuses. On sait que le candidat de chaque parti accepte dans une lettre le programme législatif du parti qui le présentera. Mais, nous savons que cette « plateforme » ne contient en général rien de très précis. « C'est un mélange de déclarations, de déclamation et de conciliation. Elle blâme les « fautes passées » du parti contraire et « montre de l'inquiétude » au sujet de sa politique actuelle. Elle rappelle tous les services qu'a rendus dans le passé le parti de ceux qui la lancent ; elle est pleine d'idées générales sur la démocratie, elle essaie d'étendre et d'exposer les doctrines traditionnelles du parti afin d'y faire entrer tous les bons citoyens » (1). Le candidat, en donnant son entière adhésion à la plateforme de son parti, ne s'est donc engagé que d'une manière vague ; il n'a pas fait de promesses sur des points précis ; il s'est réservé une certaine liberté d'action.

L'événement, du reste, a bien prouvé que les occasions où le Président peut exercer son droit de veto sont nombreuses. Depuis plus d'un siècle que la Constitution américaine existe, le droit de veto a été employé à maintes reprises, et rares sont les Présidents qui n'en ont pas fait usage. Nous trouvons à cet égard de précieux renseignements dans l'ouvrage de M. Mason (2).

Les premiers Présidents usèrent peu de leur droit, c'est

(1) Bryce, *op. cit.*, III, p. 442.
(2) Mason, *The veto power*, Boston, 1891, p. 126 et suiv.

ainsi que Washington n'opposa son veto qu'à deux reprises : il est vrai que l'un d'eux eut une importance assez grande et suscita maintes controverses. Ses deux successeurs immédiats, les présidents John Adams et Jefferson, n'usèrent pas de leur prérogative. Le président Madison opposa six vetos durant ses deux présidences ; le président Monroë un seul dans le même espace de temps. Leur successeur John Quincy Adams respecta toujours les décisions du Congrès pendant son unique mandat. Avec le président Jackson, nous voyons pour la première fois le droit de veto servir d'arme pour combattre systématiquement le pouvoir législatif. Le président Van Buren, étant toujours resté d'accord avec le parti au pouvoir au Congrès, n'eut pas à s'en servir ; son successeur, au contraire, le président Tyler, se trouva aux prises avec un Congrès hostile et usa neuf fois de son droit. Le président Polk opposa trois vetos ; le président Taylor et le vice-président Fillmore, devenu Président par suite de la mort prématurée de Taylor, n'en usèrent pas. C'est avec le président Pierce, en 1853, que l'usage du droit de veto devint plus fréquent. Par neuf fois en quatre ans, il s'opposa à des lois votées par le Congrès ; le président Buchanan usa de son droit à sept reprises et Lincoln, qui lui succéda, trois fois. Vint ensuite le président Johnson, fameux par ses luttes avec le Congrès, luttes qui devaient se terminer par sa mise en accusation ; il n'opposa pas moins de vingt et un vetos en quatre ans. Le président Grant suivit son exemple et usa de son droit à quarante-trois reprises durant ses deux présidences. Le président

Hayes, qui lui succéda, opposa douze vetos ; le président Arthur en opposa quatre ; nous arrivons enfin à un Président qui s'est servi de son droit à un point tel qu'il pourrait mériter l'appellation de Président Veto ; c'est le président Cleveland, qui pendant sa première présidence, de 1885 à 1889, n'a pas opposé moins de trois cents vetos. Durant son second mandat, il n'usa de son droit que dans trente et un cas. Avant lui, le président Harrisson s'en servit dix-huit fois. Les chiffres nous manquent pour les années postérieures à 1897. Nous savons seulement que dans tout le cours de la session 1904-1905, le président Roosevelt n'a fait usage qu'une seule fois de son droit constitutionnel (1).

Ce rapide examen de l'activité présidentielle en ce qui concerne le droit de veto démontre donc bien que les Présidents américains jouissent là d'un droit effectif, d'un droit pratique dont ils peuvent user comme d'un moyen normal de gouvernement (2).

(1) Renseignements fournis par M. Paul S. Reinsch, professeur de Sciences politiques à l'Université de Wisconsin.

(2) L'une des causes de l'accroissement du nombre des vetos se trouve être l'accroissement même du nombre des bills, accroissement qui a pris des proportions énormes. Voici les chiffres pour la période 1789-1889 tels qu'ils sont fournis par M. Mason (*op. cit.*, p. 214).

1789-1793 Washington.	196 bills	1 veto
1793-1797 id	212 »	1 »
1797-1801 John Adams.	268 »	0 »
1801-1805 Jefferson	206 »	0 »
1805-1809 id	211 »	0 »
1809-1813 Madison.	329 »	4 »
1813-1817 id	573 »	2 »
1817-1821 Monroë	465 »	0 »
1821-1825 id	574 »	1 »

1825-1829 J.-Q. Adams	501 bills	0 veto
1829-1833 Jackson	838 »	7 »
1833-1837 id.	853 »	5 »
1837-1841 Van Buren	679 »	0 »
1841-1845 Tyler	811 »	9 »
1845-1849 Polk	802 »	3 »
1849-1853 Taylor and Fillmore	973 »	0 »
1853-1857 Pierce	977 »	9 »
1857-1861 Buchanan	689 »	7 »
1861-1865 Lincoln	1.039 »	3 »
1865-1869 Johnson	1.485 »	21 »
1869-1873 Grant	1.797 »	17 »
1873-1877 id	1.457 »	26 »
1877-1881 Hayes	1.407 »	12 »
1881-1885 Arthur	1.733 »	4 »
1885-1889 Cleveland	3.575 »	301 »

Actuellement le nombre des bills votés est encore plus considérable ; dans la session 1904-1905, il a été d'environ 1800.

CHAPITRE II

DE LA PROCÉDURE DU DROIT DE VETO ET DES CONTROVERSES QUE L'EXERCICE DE CE DROIT A SOULEVÉES.

Lorsqu'on parle du droit de veto du Président des Etats-Unis, on entend généralement par là le droit qu'il possède de refuser sa signature à une loi (1) votée une première fois par le Congrès, droit que peut seul annihiler le vote ultérieur des deux Chambres à une majorité des deux tiers. Il existe, aussi, une espèce particulière de droit de veto, qui agit pour ainsi dire automatiquement, sans que le Président ait besoin de faire acte de volonté, sans que les Chambres aient aucun moyen d'y échapper : c'est ce qu'on appelle le « pocket veto ». Pour l'exercer, le Président n'a qu'à ne

(1) Tout ce que nous dirons des bills s'applique également en vertu de la Constitution à « tout ordre, toute résolution ou tout vote qui nécessite le concours du Sénat, et de la Chambre des Représentants, sauf en matière d'ajournement ». Les « résolutions jointes » rentrent dans cette énumération.

Cette forme de résolution jointe fut adoptée par le Congrès le 25 février 1871, avec ce libellé : « Résolu par le Sénat et par la Chambre des Représentants des Etats-Unis d'Amérique assemblés en Congrès.... » Créée malgré l'opposition des sénateurs Hamlin et Sumner, qui n'y voyaient qu'une complication inutile, elle a été depuis attaquée à plusieurs reprises, mais toujours sans succès.

Disons encore qu'une résolution jointe peut être changée en bill dans le Sénat, mais non pas dans la Chambre des Représentants, Mc Kee, *A Manual of Congressional Practice*, Washington, 1892, p. 126.

pas signer les lois qu'on lui présente dans un certain délai avant la fin de la session du Congrès. Ce droit est le corollaire et la conséquence du droit général de veto, car il a pour but de rendre son usage plus sûr et plus efficace.

On pourrait, en effet, n'envoyer au Président les lois votées pendant la session que pendant les derniers jours, ce qui l'empêcherait de les examiner en détail. L'étude du « pocket veto » rentrant donc dans l'étude du droit général de veto, nous allons les étudier successivement.

Supposons qu'un bill ait été voté par les deux Chambres ; une fois signé par les présidents de chacune d'elles, on l'envoie au clerc du « Comité des bills enrôlés » de la Chambre, qui en a pris l'initiative ; et ce dernier le porte au Président (1). Si le Président l'approuve après l'avoir examiné, il est d'usage qu'il notifie son approbation à la Chambre, qui a été la première à le voter ; on consigne sur le journal de cette Chambre le fait de l'approbation et sa date. Le message est ensuite transmis à l'autre Chambre qui le consigne également dans son journal. Supposons, au contraire, que le Président ne veuille pas signer le bill pour une raison quelconque ; dans ce cas, il le renvoie à la Chambre, accompagné d'un message par écrit contenant ses objections. Le

(1) Le Président a l'habitude de soumettre le bill à l'appréciation du secrétaire compétent ; celui-ci l'examine et fait un rapport sur les objections que le bill lui semble soulever. L'Attorney général est souvent consulté sur la forme du bill et sur les questions constitutionnelles qu'il soulève, alors même que le bill n'est pas du domaine de son département. Le Président lit le rapport, examine le bill et décide à ce moment ce qu'il doit faire (Harrison, *This Country of Ours*, New-York, 1903, p. 128).

message et le bill peuvent être l'objet d'une discussion immédiate (1). La question posée est celle-ci : « Will the House on reconsideration agree to pass the bill ? » Le vote sur cette question une fois obtenu est définitif.

La Chambre peut encore décider que le bill et que le message seront soumis au comité que le bill concerne, ou ordonner simplement que le message seul lui soit soumis, le bill restant « sur la table » (2).

Pour passer outre au veto présidentiel, il est nécessaire d'obtenir une majorité des deux tiers. Cette majorité doit, d'après les dernières règles admises, être calculée sur le total des membres présents (3). Si cette majorité n'a pas été obtenue, la question est définitivement réglée ; si elle a été obtenue, le bill est envoyé à l'autre Chambre avec le message de veto du Président. La seconde Chambre suit une procédure identique à celle qui a été suivie dans la première ; elle peut décider de discuter à nouveau la question ou renvoyer simplement, soit le message et le bill, soit le bill seul à l'étude du comité qui est chargé de ce soin. Si la Chambre décide de discuter à nouveau le bill, il faut également obtenir une majorité des deux tiers des membres présents pour passer outre au veto présidentiel. Si cette

(1) « A motion to proceed to the consideration of a vetoed bill with the objections of the President is a privileged question under the Constitution. A motion to discharge a Committee from the further consideration of a veto message is a privileged question. » McKee, *op. cit.*, p. 164.

(2) McKee, *op. cit.*, p. 163.

(3) Voir la discussion à ce sujet, *infrà*, p. 205.

majorité est obtenue, le bill devient par là même loi. Pour prévenir les erreurs et les contestations, les votes des Chambres sont donnés par oui et par non, et les noms des sénateurs ou des représentants sont inscrits dans les procès-verbaux respectifs de chaque Chambre avec la nature de leur vote.

Le Président est obligé de faire connaître sa décision dans un délai déterminé. « Si un bill, dit la Constitution, n'est pas renvoyé par le Président dans les dix jours qui suivent celui où il a été présenté (les dimanches non comptés) ce bill deviendra une loi, comme si le Président l'avait signé, à moins toutefois que l'ajournement du Congrès n'empêche que la mesure ne lui soit renvoyée ; dans ce cas, celle-ci ne deviendra pas une loi. » Ainsi, le Président n'a que dix jours, plus les dimanches, pour examiner les bills qui lui sont soumis ; passé ce délai, les bills deviennent lois sans sa signature (1).

(1) Comme,d'après la Constitution, le délai de dix jours ne comprend pas les dimanches, on obtient ainsi un délai maximum de onze ou douze jours, suivant qu'il y a un ou deux dimanches inclus. Cependant, si l'on prend la liste des vetos, on s'aperçoit que plusieurs ont été opposés plus de douze jours après le vote des bills par la Chambre qui les a examinés en dernier. Le premier de tous les vetos a été opposé par Washington le 5 avril 1792, vingt-quatre jours après que le Sénat eut voté le bill auquel il fut opposé. Madison, sur six vetos, en opposa un le 21 février 1811, treize jours après le vote du bill par le Sénat, un autre le 3 avril 1812, seize jours après le vote du Sénat, un autre enfin, le 30 janvier 1815, vingt-trois jours après le vote du bill par la Chambre des Représentants On peut se demander comment il se fait que ces vetos aient été opposés dans le délai légal ? L'explication en est très simple ; le délai de dix jours, non seulement ne comprend pas les dimanches, mais il ne comprend pas non plus le

Certains Présidents se sont servis de cette disposition constitutionnelle pour laisser devenir lois des bills qu'ils n'approuvaient pas, sans les considérer cependant comme méritant par leur importance d'être l'objet d'un message de veto. Quelquefois, pourtant, la loi peut être d'une certaine importance, et l'action du Président apparaît alors comme une protestation contre un mouvement d'opinion qui lui paraît trop général pour pouvoir essayer de le combattre. C'est ainsi que M. Cleveland laissa le bill sur les douanes d'août 1894 devenir loi sans sa signature (1).

Si le Congrès s'ajourne avant que les dix jours soient écoulés, le bill qui vient d'être voté est *ipso facto* frappé de veto, si le Président ne l'a pas signé : c'est ce que nous avons appelé plus haut le « pocket veto » du Président des Etats-Unis. Ce veto a un caractère particulier : il est absolu, définitif. Si un Président refuse de signer un bill et envoie son message de veto au Congrès, ce dernier peut toujours essayer de passer outre à la volonté présidentielle et si les partisans du projet réunissent les deux tiers des voix de chaque Chambre la victoire finira par rester au pouvoir législatif. Ici, cela n'est pas possible ; le Congrès n'a plus aucun pouvoir sur le bill ; la seule chose qu'il pourrait faire ce serait

jour de la réception du bill par le Président. Il ne part d'ailleurs que du jour où le bill est présenté à ce dernier. Comme les Chambres peuvent le garder par devers elles pendant quelque temps, on s'explique ainsi qu'il peut s'écouler quelquefois un long délai entre le vote d'un bill et son veto par le Président (Mason, *op. cit.*, pp. 113-114).

(1) Harrison, *op. cit.*, p. 129.

de voter un nouveau bill contenant les mêmes dispositions dans le cours d'une session de manière à obliger le Président à prendre nettement parti pour ou contre lui.

L'utilité d'établir un droit comme le droit de « pocket veto » était évidente. C'était même une nécessité, car, sans lui, le droit général de veto du Président eût pu facilement être presque anéanti. Le Congrès n'aurait eu qu'à lui présenter les bills dans les derniers instants de la session (1), de manière à le mettre hors d'état de les étudier en détail. Le Président aurait eu la ressource d'opposer son veto à tous les bills sans même les avoir lus ; mais on sait que son message doit contenir ses objections et comment faire des objections suffisamment fondées sans une étude approfondie des bills ? Sans le droit de pocket veto, le droit général de veto eût donc en fait disparu.

Le Congrès, d'autre part, ne peut se plaindre lorsque le Président dispose d'un bill par le moyen d'un pocket veto ; il n'avait qu'à s'y prendre un peu plus à l'avance et à ne laisser pour les derniers jours de la session que des bills en assez petit nombre pour que le Président puisse les examiner rapidement. En réalité le contraire arrive ordinairement et les derniers jours de la session, les dernières heures mêmes, sont les plus chargées (2) ; alors, le moindre moment est mis à profit par les membres du Congrès pour essayer

(1) Nous avons déjà dit dans une note précédente que le Congrès n'était pas astreint à soumettre les bills au Président dans un certain délai.

(2) Harrison, *op. cit.*, p. 130.

de faire voter quelques bills d'intérêt local ou personnel. Quelquefois même, des mesures importantes sont décidées alors que les membres des Chambres sont fatigués par de longues séances de nuit et qu'un grand nombre sont absents de leurs sièges. Il paraît même que des bills importants d'appropriation sont quelquefois votés après la fin légale de la session, car les aiguilles des pendules du Sénat et de la Chambre des Représentants sont souvent retardées pour gagner les quelques instants qui permettront de terminer le vote d'un bill (1). La même raison a amené récemment le Président à se tenir dans sa chambre de réception, près du Sénat dans le Capitole, pendant les dernières heures de la session pour pouvoir signer immédiatement les bills importants, tels que les bills d'appropriation, de manière à épargner le temps nécessaire pour les porter chez lui.

Le président Grant, frappé des inconvénients que présentait cette façon de procéder, avait cherché à y remédier ; il

(1) La raison de cette ardeur dans le vote des lois qui caractérise les dernières semaines de la session se trouve dans la règle de la caducité des travaux parlementaires par la clôture de la session courte. On sait que chaque Congrès a deux sessions ordinaires, l'une nommée session longue et l'autre appelée session courte. La première commence à la fin de l'année dans laquelle le Congrès a été élu et dure jusqu'au mois de juillet ou d'août suivant. La seconde commence au mois de décembre de cette année et dure jusqu'au 4 mars suivant. Cette date du 4 mars ne peut être dépassée en aucun cas. Tous les bills discutés mais non votés pendant la session longue peuvent être repris et votés pendant la session courte, mais les bills discutés pendant la session longue ou la cession courte, qui n'ont pas été votés avant le 4 mars, dernier jour de la session courte, sont définitivement caducs.

suggéra un amendement constitutionnel défendant au Congrès de passer dans les dernières vingt-quatre heures d'une session aucune loi sauf celles susceptibles d'être frappées de veto. L'amendement proposait de donner à l'exécutif la possibilité d'examiner et d'approuver ou de désapprouver les bills *understandingly* (1). Cette proposition n'eut pas de suite et il est facile de voir qu'un tel amendement n'eut pas été en somme un remède bien efficace. Au lieu de se produire le dernier jour de la session, la hâte se serait produite l'avant-dernier jour, et la législation eût été tout aussi mal discutée et tout aussi rapidement votée (2).

Signer le bill, refuser de le signer dans les dix jours ou ne pas le signer en le laissant devenir loi ou non, suivant que le Congrès s'ajourne après ou avant le dixième jour ne sont pas les seules alternatives entre lesquelles le Président peut choisir. On a vu aussi des Présidents envoyer un message de protestation au Congrès tout en ayant signé le bill ;

(1) Harrison, *op.cit.*, p. 131.

(2) La question s'est posée à un moment de savoir si le Président avait le droit de pocket veto sur tous les bills ou sur certains d'entre eux. En 1833, le sénateur Henry Clay attaqua violemment le président Jackson pour le pocket veto d'un certain bill. Il est inconstitutionnel, disait-il, car le texte de la Constitution ne vise que les bills présentés à la signature présidentielle, moins de dix jours avant la fin de la première session du Congrès ou d'une session extraordinaire ; or le bill en question ne rentre dans aucune de ces catégories. Ce raisonnement nous paraît inexact, et nous empruntons nos arguments à M. Mason. La Constitution ne contient rien d'exprès à ce sujet ; si, d'autre part, le raisonnement de M. Clay était exact, cela impliquerait la disparition pratique du droit de veto ; il serait facile en effet pour le Congrès de n'envoyer les bills au Président que pendant les derniers jours de la session finale. Mason, *op. cit.*, p. 113.

on en a vu aussi refuser d'exécuter un bill régulièrement voté par le Congrès et passé en force de loi. On devine que ces manières de faire, qui ne sont pas prévues par la Constitution, ont soulevé de violentes protestations dans les Chambres. Nous les examinerons en même temps que les difficultés soulevées par l'usage du droit de veto. Nous suivrons dans cette étude l'ordre logique ; nous prendrons le bill depuis son vote et nous étudierons méthodiquement les controverses soulevées par les prescriptions de la loi.

« Si le Président n'approuve pas le bill, il le renverra avec ses objections à la Chambre dont il émane », lit-on dans la Constitution. La question ne se pose évidemment pas de savoir si le Président peut s'opposer à un bill sans donner de motifs. Le texte constitutionnel est formel ; d'autre part, il est si facile d'alléguer un motif quelconque que tous les Présidents jusqu'ici ont accompagné leur message de veto d'un certain nombre d'objections. Il importe, au contraire, de savoir si un Président peut s'opposer à un bill pour n'importe quelle raison.

Benton, dans son livre sur le droit de veto aux Etats-Unis (1), soutient que les objections présidentielles doivent être des objections au mérite intrinsèque du bill ; à l'aide de citations, tirées des débats à la Convention fédérale, du Fédéraliste ou encore des écrits de Madison et de Hamilton, il essaye de montrer que la prérogative du Président est identique à celle du conseil de révision dans l'Etat de New-

(1) Benton, *The veto power in the United States*, p. 35.

York (1). Or ce conseil n'avait le droit de faire des objections qu'au mérite intrinsèque des bills qu'on lui présentait. M. Mason est d'un avis contraire, et son raisonnement nous paraît exact. Cette interprétation, dit-il, restreindrait la clause pourtant si claire du texte constitutionnel, en se fondant sur la pratique d'un organe inconnu de la Constitution et tout aussi inconnu de la pratique parlementaire anglaise. La Constitution ne fait aucune réserve sur la nature des objections que le Président est appelé à présenter ; ce dernier a donc le droit constitutionnel de frapper un bill de son veto pour une raison quelconque pourvu qu'elle lui semble suffisante, même si cette raison n'avait aucun rapport avec le contenu du bill (2).

La discussion la plus importante porte sur la question de savoir si le Président peut alléguer des motifs de n'importe quel ordre ou s'il doit en fournir d'ordre constitutionnel.

Il est bien évident que cette dernière solution répond parfaitement au vœu de la loi. Les constituants de 1787 pensaient surtout à prévenir les empiétements du pouvoir législatif (3) ; ils désiraient le cantonner étroitement dans le domaine, qu'ils lui fixaient. Le premier message de veto, celui que Washington opposa, le 5 avril 1792, à un bill,

(1) Dans l'ancienne Constitution de New-York, nous savons que le droit de veto était confié à un conseil de révision, composé du gouverneur, du chancelier et des juges de la Cour suprême ou de deux d'entre eux (Voyez le *Fédéraliste*, p. 616).

(2) Mason, *The veto power*, p. 114.

(3) C'est ce que nous avons démontré dans le dernier chapitre de notre introduction.

établissant une nouvelle répartition des sièges au Congrès entre les divers Etats, ne contient que des motifs d'ordre constitutionnel (1). Jusqu'au président Jackson, les trois quarts des messages de veto sont fondés sur des motifs du même ordre. Certains ont soutenu cependant que, dans les cas où le point de droit constitutionnel en question avait été l'objet d'une interprétation judiciaire, le Président ne pouvait régulièrement passer outre à cette décision et donner comme motif de son veto, son opinion personnelle. Considérons, par exemple, avec M. Cooley, le bill voté par le Congrès, qui donne le caractère de monnaie légale aux billets émis par le Trésor, bill qui a été en une certaine circonstance déclaré constitutionnel par la Cour suprême fédérale (2). Au cas où le Congrès se verrait obligé, par suite de graves circonstances, de voter un bill identique, le Président pourrait-il exercer son droit de veto à l'égard de ce nouveau bill en le déclarant contraire à la Constitution ? S'il en avait le droit, dit-on, ce serait d'abord un manque de respect vis-à-vis du pouvoir judiciaire ; ce serait aller contre les dispositions mêmes de la Constitution. Du moment que celle-ci a laissé à la Cour suprême fédérale, le soin de décider si telle ou telle clause était inconstitutionnelle, cette décision doit être respectée par tous, même par le Président des Etats-Unis. M. Cooley pense cependant que le Président conserve toujours la liberté d'user de son droit,

(1) *Veto Messages of the Presidents of the United States*. Washington, 1886, p. 9.

(2) Cooley, *op. cit.*, p. 181.

alors même que la Cour suprême a reconnu auparavant un bill identique comme conforme à la Constitution. La Cour, elle-même, dit-il, pourrait dans une nouvelle circonstance modifier sa propre décision ; ce serait même son devoir si elle venait à acquérir la conviction que son premier arrêt n'avait fait que consacrer une violation de la Constitution. D'ailleurs le Président ne modifie aucune décision en l'occurrence : il agit simplement comme législateur. Or, on ne peu dire qu'il y ait mépris pour le pouvoir judiciaire quand une branche de la législature a une opinion différente de la sienne tout en agissant dans les limites de ses pouvoirs. Nous arrivons à cette conclusion que dans le cas où le Président puise ses objections dans le caractère inconstitutionnel du bill, on ne peut lui faire aucun reproche.

Peut-il ne donner comme motif que la simple inopportunité du bill ? La question est importante parce qu'un grand nombre de vetos ont été opposés dans de pareilles conditions. Il est même devenu exceptionnel de rencontrer des messages de veto où les raisons alléguées soient tirées d'un autre ordre d'idées ; la question s'est posée surtout à propos des vetos mis par le président Cleveland à un grand nombre de bills accordant des pensions. Un rapport du comité du Sénat déclare qu'il est impossible de soutenir en se fondant sur la Constitution, que le droit de veto peut être exercé à l'égard de tels bills, pour cette seule raison que le Président diffère d'opinion avec le Congrès, sur une simple question de valeur de témoignage, ou sur l'opportunité d'un acte spécial qui ne met en péril les pouvoirs d'aucun autre

département. Il est aussi allégué un peu plus loin que le droit de veto n'avait été donné au Président que comme une arme défensive contre les empiétements du Congrès, et comme un moyen d'empêcher le vote de lois inconstitutionnelles ou notoirement mauvaises (1). Sans doute, en 1789, on considérait que le veto devait surtout servir à protéger le pouvoir exécutif et à maintenir l'intégrité de la Constitution. On en usait rarement pour des raisons de simple opportunité. Mais, en fait, le droit de veto a été exercé à plusieurs reprises pour des raisons de cet ordre, et on est bien obligé en définitive d'admettre que l'usage, sinon la Constitution, a consacré cette pratique ; il paraît même nécessaire de résoudre la question en ce sens. Ne permettre au Président d'opposer son veto que pour des raisons constitutionnelles nécessiterait la création d'un nouvel organe chargé de solutionner les contestations qui pourraient s'élever entre le Congrès et le Président sur la nature constitutionnelle de tel motif. Il est bien plus simple, a-t-on dit, de se fier à la sagesse et à la modération du pouvoir exécutif pour ne pas user de son droit trop fréquemment à l'égard des bills qui ne concernent pas les prérogatives de l'exécutif ou l'administration du pays ; et de se fier aux Chambres pour ne pas passer outre au veto lorsque le projet de loi empiète sur les attributions du pouvoir exécutif (2).

(1). Cité par Mason, *op. cit.*, p. 92.

(2) M. Burgess (*Political Science and Comparative Constitutional Law*, II, 256) dit ceci : « It is at least a simpler solution to make the veto power general ; to trust to the wisdom and temperance of the Executive not to use it too freely, upon objects not involving executive

En résumé, on peut dire que le Président a le droit d'alléguer les motifs qu'il lui plaît. Remarquons seulement que son intérêt même le porte à fournir des motifs aussi solides que possible ; car ce seront ceux-là qui auront le plus de chance de faire impression sur le Congrès et d'empêcher qu'on ne passe outre au veto.

Une autre difficulté assez analogue à la précédente s'est posée. Il s'agissait de savoir si le Président pouvait signer le bill après l'ajournement du Congrès. Il importe de bien poser la question ; il ne peut s'agir ici que de bills votés dans les dix derniers jours d'une session. Supposons que l'un de ces bills n'ait pas été signé par le Président avant l'ajournement du Congrès, mais qu'il le soit ensuite avant l'expiration du dixième jour. Le Président agit-il constitutionnellement en signant ainsi un bill alors que le Congrès ne siège plus ? On a affirmé qu'il n'existait aucune clause dans la Constitution qui défendît au Président d'agir ainsi. La Constitution, a-t-on dit, n'a prévu que les bills laissés sans signature par le Président ; ceux-ci ne pourront devenir lois si le Congrès, en s'ajournant, ne laisse pas intact le délai de dix jours. De même, aucune loi parlementaire n'établit que le Congrès doive nécessairement siéger au moment où le Président signe le bill. Le Congrès a perdu tout pouvoir sur un bill dès que celui-ci a été présenté à

prerogative and administrative measures ; and to trust to the Chambers not to override the veto where the project of law does not trench upon the sphere of executive independence. » M. Kent, dans ses *Commentaries on American Law* (I, p. 239), cite une opinion à peu près identique.

la signature du Président. Les Chambres ne peuvent recouvrer la possession du sujet d'une manière légale qu'en abrogeant le bill suivant les formes ordinaires.

Ces arguments ne paraissent pas très convaincants : en effet, puisque le Congrès en s'ajournant empêche le Président d'user de son droit de veto, pourquoi conserver à celui-ci le droit de signer ? Cette considération cependant ne tient pas devant l'intérêt indiscutable qu'il y a à permettre au Président de signer des bills avant la fin de la session. Comme nous l'avons dit tout à l'heure, les derniers jours, les dernières heures sont les plus chargés ; les lois, si hâtivement faites, n'en demandent que plus de soin dans l'examen que le Président doit en faire. Or, qu'arrivera-t-il si on ne permet pas au Président de signer après la fin de la session ? Un fait est certain : c'est que le Président ne pourra pas étudier suffisamment ces lois aussi nombreuses que mal faites ; il sera donc obligé ou de signer sans lire ou d'user du droit de pocket veto. Un Président, conscient de sa responsabilité et soucieux de son devoir, ne prendra jamais la première alternative. User du pocket veto, d'autre part, c'est risquer de frapper, au milieu de la foule des bills secondaires, un bill particulièrement important, comme un bill d'appropriation. Mais, supposons que le Président puisse toujours signer un bill dans les dix jours, à dater de sa présentation, sans distinguer si le Congrès s'ajourne ou non dans l'intervalle ; il aura dès lors un délai suffisant pour étudier le bill et se décider en toute connaissance de cause. Puisque la Constitution n'a pas défendu formellement au

Président de signer un bill après l'ajournement du Congrès, les avantages de cette manière d'agir doivent lui faire donner la préférence.

On a même fait observer que non seulement la Constitution ne contient pas de défense formelle à ce sujet, mais que ses expressions mêmes sont favorables à l'interprétation opposée. Plusieurs décisions judiciaires l'ont reconnu ; trois Etats de l'Union, le New-York, l'Illinois et la Géorgie avaient autrefois une clause constitutionnelle copiée textuellement sur la clause de la Constitution fédérale (1). Dans chacun de ces Etats, se posa une question identique à celle que nous venons d'examiner : le gouvernement, demandait-on, a-t-il le droit de renvoyer à la législature un bill, qui n'aurait été signé qu'après l'ajournement de celle-ci, bien que dans les délais prévus par la Constitution locale. Dans chacun de ces Etats, la décision judiciaire, qui est intervenue, s'est prononcée en faveur de la liberté illimitée du gouverneur.

En ce qui concerne l'Etat d'Illinois, la question a été portée devant la Cour suprême fédérale, et voici la réponse qu'a faite le Chief Justice Waite. « We see nothing in the Constitution of Illinois, expressed or implied, to forbid it, and, in our judgment from every view of the case, we think he can (2). » Il est donc permis de penser que si la même

(1) Depuis lors, ces trois Etats ont voté des amendements à leur Constitution autorisant formellement le gouverneur à signer un bill dans les délais, même après l'ajournement de la législature (Mason, *op. cit.*, p. 116).

(2) « In New-York, it has been decided under a similar constitu-

question concernant, cette fois, le Président des Etats-Unis était de nouveau portée devant la Cour suprême, celle-ci rendrait une décision identique, d'autant plus que la question est déjà tranchée en ce sens, en ce qui concerne les ajournements pour les vacances d'hiver (1).

Voici une autre question assez semblable à la précédente. après avoir envoyé un message de veto, le Président a-t-il le droit d'envoyer au Congrès un second message, le priant de tenir le premier pour nul et non avenu ? Le 15 août 1876, le Président avait adressé au Sénat un message de veto d'un bill concernant la vente d'une partie du territoire indien, dans les Etats du Kansas et du Nébraska. Avant même que le Sénat se fût occupé de ce message, il en recevait un autre, lui demandant de renvoyer le bill pour que le Président puisse l'approuver (2). Le Sénat discuta les deux messages en même temps, et certains contestèrent au Président le droit de reprendre son veto. On décida de procéder comme d'habitude à une deuxième délibération sur le bill, sans se préoccuper de la deuxième communication du Pré-

tional provision, that a bill which passed the second House and was represented to the Governor for his action the day before the end of the session and signed by him after it, but within ten days of the time when it was presented to him was a valid law. » Kent, *Commentaries on American Law*, t. I, p, 240.

(1) « In United States, v. Weil, it was held that the President can approve an act of Congress within ten days after his adjournment for the winter holidays. » Kent, *op. cit.*, p. 240, n. y.

(2) « Upon further investigation I am convinced that my message of this date, withholding my signature from Senate bill, n° 779... was premature, and I request therefore that the bill may be returned in order that I may affix my signature to it. » *Veto Messages*, p. 403.

sident. Celle-ci eut toutefois cet effet indirect d'apprendre au Sénat que les objections contenues dans le premier message étaient sans fondement. Le résultat fut le nouveau vote du bill par trente-six voix contre zéro, ce chiffre de trente-six étant supérieur aux deux tiers du nombre des sénateurs présents. La Chambre des Représentants vota à nouveau par 120 voix contre 18 et 148 abstentions. Le quorum n'était pas atteint, mais le Speaker *pro tempore* déclara que, nul n'ayant soulevé d'objection à ce sujet, le bill devait être considéré comme voté (1).

Cette manière de résoudre la question nous semble très judicieuse. Si le Président avait la faculté d'annuler un message de veto, par une deuxième communication, les partisans du bill essayeraient de l'influencer dans ce sens.

Une difficulté toutefois se présentait : si le Congrès avait continué à voter à de grandes majorités un bill frappé de veto, mais pour lequel il recevait un second message du Président le priant de ne pas tenir compte du veto, ce second message, bien que n'ayant pas d'efficacité en droit en aurait eu en fait, et le danger signalé plus haut eût été à craindre. Le Sénat le comprit, sans doute, dans les circonstances suivantes. Le même jour où le président Grant avait adressé le message de veto dont nous venons de parler, il en adressait un autre concernant le vote d'une allocation au major Junius T. Turner. Le Sénat l'avait envoyé au comité des affaires militaires lorsqu'il reçut, le

(1) *Veto Messages*, p. 405.

12 janvier 1877, un nouveau message ; le Président y déclarait qu'il retirait les objections faites précédemment au bill (1). Le nouveau message fut renvoyé à son tour, au comité des affaires militaires. Le 15 février, le sénateur Logan, de ce comité, faisait son rapport et concluait en faveur du bill ; malgré ce rapport, le bill ne fut pas discuté à nouveau.

Toutes les difficultés que nous venons d'étudier concernent la conduite du Président. Il s'en est présenté d'autres qui se rapportent à l'action du Congrès. Et tout d'abord, quelle est au juste la manière constitutionnelle de calculer cette majorité des deux tiers dont parle la Constitution : « Si après ce second examen, le bill réunit en sa faveur une majorité des deux tiers des membres de cette Chambre » ? Faut-il calculer les deux tiers sur le nombre total des sénateurs ou des représentants, ou bien faut-il ne les calculer que sur le nombre des membres présents à la séance. D'après M. Mason (2), cette dernière interprétation est la meilleure ; il se fonde sur les travaux préparatoires. « Dans les premiers temps de la discussion, dit-il, on avait décidé que le bill devait être voté « par les deux tiers de chaque branche de la législature nationale ». Cette phrase ne pouvait signifier que les deux tiers de tous les membres dans chaque branche du Congrès. Quant le comité de détail s'oc-

(1) « I now desire to withdraw these objections, as I am satisfied they were made under a misapprehension of the facts. » *Veto Messages*, p. 404.

(2) Mason, *op. cit* , p. 119.

cupa de cette résolution, le texte fut changé et devint le texte actuel. Ce changement est significatif, car, dans la Constitution, le mot de Chambre avec ce contexte est employé comme synonyme de *quorum* ». Le Sénat confirma cette manière de voir. Franklin Pierce avait opposé, le 19 mai 1856, son veto à un bill concernant des travaux à exécuter à l'embouchure du Mississipi. Dans la seconde délibération par le Sénat, le bill réunit trente et une voix contre douze. Le Président *pro tempore* le déclara voté, mais un des sénateurs, M. Mason, fit observer que ce chiffre de trente et un était inférieur aux deux tiers du nombre total des sénateurs. Le Président *pro tempore* déclara que la Constitution n'exigeait que les deux tiers des sénateurs présents. M. Mason en appela de cette décision ; le Sénat consulté lui donna tort par trente-quatre voix contre sept (1). Actuellement la question est considérée comme définitivement résolue en ce sens (2). On a fait remarquer que cette solution de la question avait pour conséquence que le veto présidentiel pourrait être anéanti par de simples minorités.

Le rôle du Congrès dans le cas de veto a soulevé une autre difficulté. Supposons qu'une Chambre n'ait pu passer outre à un veto, la majorité des deux tiers n'étant pas at-

(1) *Veto Messages*, p. 255.

(2) « The Constitution does not say whether the vote of two thirds of each House on the reconsideration of a bill returned by the President with objections shall be two thirds of the members elected, or only two thirds of the members present. It is understood that the latter construction has been adopted in practice. » Kent, *op. cit* , t. I, p. 240, n. b.

teinte. Pourra-t-elle plus tard faire une seconde tentative ? La Constitution ne contient rien de particulier à ce sujet, et cependant la question est importante. Si le Congrès jouit d'une telle faculté, le droit de veto se trouve par là-même singulièrement restreint ; tôt ou tard, il arrivera un moment où les adversaires du Président auront une forte majorité dans les deux Chambres ; si, ce jour-là, ils peuvent proposer une nouvelle délibération sur des bills, qui n'ont pu obtenir la majorité des deux tiers, la prérogative présidentielle n'aura plus qu'un simple effet suspensif. La question s'est posée en pratique à plusieurs reprises ; le Sénat et la Chambre des Représentants l'ont résolue en sens contraire.

Le 11 juin 1844, le président Tyler opposait son veto à un bill ; la Chambre des Représentants le discuta une deuxième fois sans que la majorité des deux tiers fût obtenue. Pendant la même session, on proposa d'essayer à nouveau de passer outre au veto ; le président de la Chambre s'y refusa, et la Chambre elle-même approuva cette interprétation de la Constitution par un vote de 97 voix contre 85 (1). Douze ans plus tard, le Sénat adopta la solution opposée. Le 11 août 1856, le président Franklin Pierce opposait son veto à un bill concernant des travaux dans le Mississipi ; la Chambre des Représentants passa outre par 130 voix contre 54, mais le Sénat ne put obtenir la majorité prescrite, 32 sénateurs ayant voté pour et 17 contre (2). Le 15 du

(1) Mason, *op. cit.* p. 121.
(2) *Veto Messages*, p. 257.

même mois, on proposa un nouveau vote sur la question et le lendemain le bill était voté par 30 voix contre 14. Dans une autre circonstance, un cas analogue rencontra plus de difficultés, Le Sénat, n'ayant pu passer outre à un veto du même président Franklin Pierce, opposé le 14 août 1856 à un bill, on proposa, peu de temps après, une nouvelle tentative. Le Président déclara que cela était légal et le Sénat sanctionna cette manière de voir par 32 voix contre 9 (1). La discussion avait cependant été quelque peu orageuse et certains sénateurs firent remarquer que par le mot de « reconsideration », la Constitution voulait indiquer un seul vote ; d'autres, au contraire, réclamaient pour le Congrès le droit de discuter un bill aussi souvent qu'il lui plaisait.

En somme, la question n'offre pas une grande importance pratique par suite de désaccord des deux Chambres. Il n'y a pas à se préoccuper de l'attitude prise par le Sénat puisque la Chambre se refuse à l'imiter. Ceci, il est vrai,ne concerne pas les bills auxquels l'assentiment du seul Sénat manque, mais il est à présumer que ces bills ne sont pas très mauvais puisqu'ils ont obtenu l'approbation des deux tiers des Représentants.

Il reste à examiner deux questions, qui, sans faire partie de la procédure du droit de veto, n'en sont pas moins intéressantes parce qu'elles s'y rattachent étroitement. Nous les exposerons, sans toutefois entrer dans les détails. Un

(1) *Veto Messages*, p.2 58.

Président ne veut à aucun prix d'un certain bill ; au lieu de lui opposer son veto, ce qui permettrait au Congrès d'essayer de passer outre, il le signe en annonçant tout haut son intention de ne pas s'y conformer. Un autre Président ne veut prendre la responsabilité ni de signer un bill, ni de le frapper du veto ; il le signe en l'accompagnant d'un message de protestation. Ces Présidents ont-ils le droit d'agir ainsi ?

Le 14 août 1876, le président Grant signa un bill en déclarant qu'il n'exécuterait pas certaines de ses clauses. C'était là un acte inconstitutionnel au premier chef, et cependant il était impossible de contraindre le Président à obéir au Congrès. La seule voie ouverte eût été la mise en accusation ; mais on sait que c'est là une procédure si compliquée qu'elle est, en fait, inutilisable. Le Président est donc, en pratique, libre d'exécuter comme il l'entend un bill voté par le Congrès (1).

A plusieurs reprises, les Présidents ont signé des bills en adressant au Congrès des messages de protestation. Ces messages furent l'objet de violentes controverses, mais, tandis que dans le cas précédent, nous prenions parti contre le Président, ici, il nous semble plus juste d'approuver sa conduite. La Constitution ne lui donne pas formellement le droit d'envoyer des protestations contre un bill qu'il a déjà signé ; mais il est assez raisonnable de penser que ce droit est impliqué dans le droit de veto puisqu'il n'en est qu'une forme atténuée.

(1) Mason, *op. cit.*, p. 116.

Les protestations d'un Président ne nous paraîtraient point aussi légitimes, si, au lieu de concerner un veto ou une résolution jointe, elle concernait un acte législatif auquel le veto ne pût être opposé, telle qu'une résolution de censure prise par une seule Chambre (1). Dans ce cas, la raison invoquée n'existe plus.

Nous arrivons à la fin de cette étude des principales difficultés soulevées par l'usage même du droit de veto. Elles étaient intéressantes à étudier, car d'après leur solution l'importance du droit de veto pouvait être augmentée ou diminuée. Il est remarquable que la solution adoptée a presque toujours été favorable au développement du droit présidentiel. Le Président peut opposer un veto pour n'importe quel motif ; il peut annihiler l'effet d'un pocket veto en signant le bill après l'ajournement du Congrès. Il ne peut pas annihiler l'effet d'un veto par un second message, mais nous avons vu que c'était là le seul moyen d'empêcher le Président d'être assiégé de sollicitations ; la majorité des deux tiers doit être calculée sur le nombre des membres présents, mais cela même est favorable au fonctionnement normal du droit de veto, qui, dès lors qu'il n'est plus pratiquement absolu, devient d'un emploi plus facile.

(1) C'est cependant une résolution pareille qui provoqua la première protestation présidentielle, et peut-être la plus importante. Elle fut envoyée par le président Jackson au Sénat contre une résolution de ce Sénat, blâmant son attitude dans la question de la deuxième Banque des Etats-Unis. — Voyez sur ce message de protestation : Mason, *op. cit.*, p. 33.

CHAPITRE III

LA PRATIQUE DU DROIT DE VETO.

Nous étudierons dans ce chapitre les cas les plus intéressants dans lesquels les Présidents ont fait usage de leur droit. Nous classerons ces divers cas suivant que le Président en exerçant son droit de veto aura eu pour but de s'opposer à des lois modifiant les dispositions de la Constitution, ou à des lois violant les droits individuels, ou à des lois constituant une mauvaise administration de la fortune publique.

SECTION I. — **Vetos tendant à sauvegarder des dispositions constitutionnelles.**

Nous subdiviserons l'étude des vetos, qui entrent dans cette section, suivant que les bills, auxquels ils ont été opposés, portaient atteinte aux dispositions de la Constitution concernant soit le pouvoir législatif, soit le pouvoir exécutif, soit le pouvoir judiciaire. Une quatrième subdivision contiendra l'étude d'un veto d'une espèce particulière, opposé à un bill sur une banque, mais qui doit entrer dans cette section.

Le premier veto de la première catégorie fut le veto opposé le 5 avril 1792 par Georges Washington à un bill mo-

difiant les dispositions de la Constitution sur la répartition des représentants entre les divers Etats (1).

Cette question de la répartition des représentants avait de tout temps suscité de graves discussions. Dès le premier Congrès des Etats-Unis, tenu en septembre 1774, on avait été obligé d'accorder un vote à chaque colonie par suite de l'impossibilité, dans laquelle on se trouvait, de s'entendre sur l'importance respective de chacune d'elles. C'était là, pour les petits Etats, un avantage qu'ils se refusèrent à abandonner pendant longtemps. En 1777, on proposa que le Rhode-Island, le Delaware et la Géorgie eussent chacun un vote par 50.000 habitants de population blanche : ce projet, auquel la Virginie et la Pensylvanie seules donnèrent leur appui, fut repoussé. Un délégué de Virginie proposa de donner à chaque Etat un vote par 30.000 habitants de population blanche : aucun des autres Etats n'accepta cette motion. Un troisième projet, qui disposait que la représentation au Congrès serait proportionnelle au montant des taxes payées par chaque colonie, échoua dans les mêmes conditions. En résumé, après un débat de près de deux mois, on en revint au *statu quo* antérieur (2).

La Constitution de 1787 établit un certain mode de repré-

(1) Sur cette question du bill de répartition, voyez en plus des auteurs cités en note : De Witt, *Histoire de Washington et de la République des Etats-Unis*, Paris, 1855, pp. 280 et suiv. ; Tucker, *The History of the United States from their colonization to the end of the twenty sixth Congress in 1841*, Philadelphia, 1859, I, pp. 460 et suiv. ; *The Annals of the American Academy of political and social Science*, t. IX, p. 31.

(2) Foster, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Boston, 1896, pp. 370-371.

sentation, fondé sur la population, et, pour couper court à toute difficulté, fixa elle-même le nombre des représentants de chaque Etat en attendant les futurs calculs (1). Le nombre total des représentants qu'elle prévoyait ne s'élevait qu'à 65. Ce petit nombre, étant un des griefs invoqués par les adversaires de la Constitution fédérale, on se décida à l'augmenter ; dans ce but, les deux Chambres commencèrent l'étude du bill, qui devait être finalement frappé de veto par Washington.

La discussion dans les deux Chambres fut longue et assez vive. Le premier bill voté par la Chambre donnait un représentant par 30.000 habitants, sans se préoccuper des fractions dans plusieurs des Etats du Nord ; le Sénat éleva le chiffre de 30.000 jusqu'à 33 000 et renvoya le bill à la Chambre. Après une discussion entre Williamson, partisan du texte de la Chambre, et Sedgwich, partisan du projet du Sénat, la Chambre refusa d'accepter la nouvelle rédaction. Elle passa un nouveau bill un peu différent du premier et l'envoya au Sénat. Celui ci y fit quelques modifications, notamment en ce qui concerne la représentation des plus grandes fractions ; la Chambre accepta finalement cette nouvelle rédaction par 31 voix contre 29 (2).

D'après ce bill, il fallait diviser la population totale par 30.000, ce qui donnait 120 comme quotient ; on devait

(1) Constitution, art. 1, sect. II, § 3.

(2) Hildreth, *The History of the United States of America, from the adoption of the federal Constitution to the end of the sixteenth Congress, 1788-1821*, revised ed. New-York, 1871, I, p. 303.

ensuite attribuer à chaque Etat un vote par 30.000 habitants, et distribuer le reste des sièges dans l'ordre décroissant des fractions (1).

Or, il se trouvait que la division du Congrès à ce sujet était presque géographique. Les Etats du Sud avaient voté contre, les Etats du Nord avaient voté pour. On comprend ainsi l'importance que pouvait revêtir le veto présidentiel. Suivant qu'il serait opposé ou non, les Etats du Nord ou du Sud pouvaient se considérer comme lésés ; cette situation difficile préoccupa beaucoup Washington. Il comprenait que la loi était inconstitutionnelle, mais il craignait, d'autre part, de voir les Etats du Nord se séparer des autres,si le bill était frappé ; il hésitait donc sur la voie à suivre. Son Cabinet même était divisé. Le secrétaire d'Etat, Jefferson, et l'attorney général Randolph, tous deux de Virginie, étaient hostiles au bill. Le secrétaire du Trésor, Hamilton, de New-York, et le secrétaire de la Guerre, Knox, du Massachusetts, lui étaient favorables. La division du Cabinet était donc, elle aussi, fondée sur des considérations géographiques (2). L'influence de Jefferson l'emporta toutefois. Si le Président n'use pas de son droit en cette occasion, disait-il, cela entraînera à croire qu'il n'osera jamais en user. Il faut donc profiter de l'occasion, d'autant plus que jamais ce droit ne sera plus facilement supporté par le public que dans une circonstance où il s'agit de sauvegarder la Constitution, d'autant plus encore, que les majorités obte-

(1) Foster, *op. cit.*, p. 395.
(2) Foster, *op. cit.*, p. 396.

nues par le bill montrent que le Sénat et la Chambre contiennent à peu près autant de ses adversaires que de ses partisans (1).

Ces considérations décidèrent le Président à frapper le bill de son veto. Dans son message aux Chambres, il justifie son acte, en faisant remarquer que la Constitution a prescrit que les représentants soient répartis entre les divers Etats suivant leur population respective (2) ; or, dit-il, il n'y a aucun diviseur, qui, appliqué au nombre respectif d'habitants de chaque Etat fournisse le nombre et la répartition de représentants proposés par le bill. Il déclare aussi que la Constitution a prévu que le nombre de représentants n'excédera pas un pour 30.000 ; le contexte et la logique indiquent que cette défense doit s'appliquer respectivement aux chiffres de population de chaque Etat. Or, le bill accordait à huit Etats plus d'un représentant pour 30.000 (3).

D'après le juge Story, ces arguments ne sont pas aussi concluants l'un que l'autre. Tandis que l'on ne voit point d'objection sérieuse à opposer au second, le premier semble, dit-il, prêter davantage à la critique. Il est certain qu'il est impossible d'appliquer la Constitution en suivant le texte d'une manière rigoureuse. Une phrase indique qu'il faut

(1) Foster, *op. cit.*, pp. 429-430.

(2) « Representatives and direct taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union according to their respective number.... The number of representatives shall not exceed one for every thirty thousand, but each State shall have at least one representative » (Constitut., I, II, 3).

(3) *Veto Messages of the Presidents of the United States*, p. 9.

que le nombre de représentants soit exactement proportionnel à la population respective de chaque Etat, ce qui est évidemment impraticable ; il faut donc se résigner à ne pas suivre tout à fait le texte écrit, et, dès lors, il ne semble pas que Washington puisse faire état de cette légère inobservation du texte constitutionnel.

Même en admettant le bien-fondé de ce raisonnement, il n'est pas moins vrai que le second argument présenté par Washington justifie entièrement son intervention. L'effet immédiat du bill n'était rien en effet auprès du mal qu'aurait pu faire cette atteinte à la Constitution, qui serait devenue un dangereux précédent. Les représentants le comprirent eux-mêmes, puisque dans la deuxième délibération, le bill n'obtint même pas la majorité ordinaire (1). On continua donc à s'en tenir à la répartition faite par la Constitution (2).

Cette tentative de modification des clauses constitutionnelles concernant le pouvoir législatif ne fut pas la seule. Beaucoup plus tard, en 1836, le Sénat et la Chambre votèrent un bill fixant une date pour la réunion annuelle du Congrès. Le président Jackson y opposa son veto en alléguant qu'aucun Congrès ne pouvait fixer la date d'ajournement des Congrès futurs. Il s'appuyait sur des arguments

(1) 28 voix seulement contre 33 (Mason, *op. cit.*, p. 142).

(2) Voyez sur les diverses modifications apportées depuis 1791 à la méthode de répartition des représentants entre les divers Etats : Jefferson, *Manuel de pratique parlementaire*. Trad. Delpech et Marcaggi, dans les *Annales des Facultés de Droit et des Lettres d'Aix*, t. I, n° 2, p. 54.

dont les sénateurs Clay, Webster, Calhoun notamment tâchèrent de démontrer la faiblesse (1). Le Sénat toutefois se rendit aux observations du Président et le bill fut repoussé par 23 voix contre 16.

De même que le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, tel qu'il est établi par la Constitution, eût été modifié sans l'intervention du droit de veto. Ses prérogatives les plus importantes, soit en ce qui concerne la direction des affaires extérieures (droit de conclure les traités sous certaines conditions ou droit de diriger les relations diplomatiques), soit en ce qui touche le gouvernement intérieur du pays (droit de nomination de fonctionnaires ou droit même de veto), soit même en ce qui regarde ses droits individuels, ne furent conservés dans toute leur intégrité que par un usage énergique du droit de contrôle.

D'après la Constitution, le Président a le droit de conclure les traités avec l'approbation des deux tiers du Sénat. Or, un bill fut voté par les deux Chambres, en 1835, qui constituait une atteinte à ce droit. Le roi des Deux-Siciles s'était engagé en 1832 par un traité avec les Etats-Unis à payer une indemnité à certains marchands américains, dont les vaisseaux avaient été détruits en 1809, 1811 et 1812, par des navires placés sous la surveillance de sa marine. Le règlement de cette indemnité se faisant attendre, quelques-uns des futurs bénéficiaires adressèrent une pétition au Sénat pour obtenir le paiement immédiat, mais à un

(1) Mason, *op. cit.*, p. 27.

taux réduit, des sommes auxquelles ils avaient droit : c'était, en un mot, une sorte d'escompte qu'ils demandaient (1).

Les deux Chambres du Congrès votèrent un bill conforme à ce vœu et l'envoyèrent au président Jackson alors en charge. Celui-ci le frappa de son veto, le 3 mars 1835, comme inconstitutionnel. Ce bill, en effet, avait la prétention d'autoriser le secrétaire du Trésor à compromettre les droits accordés par les commissaires dans le traité avec le roi des Deux-Siciles ; or, disait Jackson, la Constitution accordant au pouvoir exécutif le droit de traiter avec une puissance étrangère, le Congrès n'a pas à lui donner la moindre autorisation.

Il semble que l'argument ne comporte point d'objection. La Constitution déclare dans la section II de l'article 2 que le Président aura le pouvoir, sur l'avis et du consentement du Sénat, de conclure des traités, pourvu qu'ils réunissent la majorité des deux tiers des sénateurs présents. La Chambre des Représentants n'a donc pas le droit d'intervenir en ces matières ; elle vote sans doute quelquefois des résolutions conseillant une certaine ligne politique ou blâmant celle que suit le gouvernement ; quelquefois aussi, elle invite le Sénat à appuyer ces manifestations d'opinion (2). Mais il est également certain que le Président a le droit de ne pas tenir compte de ces résolutions, et qu'il en a même le devoir, lorsque ces résolutions se présentent non plus sous la forme de conseils ou de requêtes, mais sous la forme

(1) Mason, *op. cit.*, p. 36.
(2) Bryce, *op. cit.*, I, p. 86.

de bills, prétendant autoriser le chef du pouvoir exécutif à user d'un droit que la Constitution lui accorde formellement. En résumé, le président Jackson, lorsqu'il opposa son veto, pouvait et devait agir ainsi (1).

La même difficulté se produisit au sujet du droit du Président de diriger les affaires extérieures.

En 1876, un représentant, M. Swann, déposa à laChambre deux résolutions jointes tendant, l'une, à remercier la République Argentine, l'autre à remercier la République de Prétoria, Sud Afrique, pour les souhaits que ces deux Républiques avaient envoyés aux Etats-Unis à propos du premier centenaire de l'Indépendance nationale. Les deux résolutions ordonnaient au secrétaire d'Etat de faire parvenir aux deux nations les remerciements du Congrès. Le président Grant leur opposa son veto le 26 janvier 1877. Il s'appuyait pour motiver son acte sur deux arguments.

La Constitution, disait-il tout d'abord, a désigné le Président comme l'agent chargé de représenter la souveraineté nationale dans ses relations avec les puissances étrangères et d'en recevoir toutes les communications officielles. Elle lui donne le pouvoir de faire les traités, de nommer les ambassadeurs et les autres ministres publics sur l'avis et avec le consentement du Sénat ; elle ne confie à nul autre que lui le soin de recevoir les ambassadeurs et les ministres étrangers. Le Président est en résumé l'organe constitutionnel de communication avec les puissances étrangères.

(1) Le Sénat, du reste, sanctionna cette manière de voir en ne pas essayant de passer outre au veto.

Le Congrès, d'autre part, n'a nullement le droit de donner au secrétaire d'Etat un ordre quelle qu'en soit la nature. L'acte voté par le Congrès, qui organise le département des affaires étrangères, devenu le département d'Etat, détermine les devoirs du secrétaire chargé de ce département. Il doit exécuter tous les ordres qui peuvent lui être confiés par le Président conformément aux règles de la Constitution, en ce qui concerne notamment la correspondance avec les ministres et les consuls des Etats-Unis. L'acte du Congrès déclarait, d'autre part, que le secrétaire placé à la tête de ce département devait le diriger conformément aux ordres et aux instructions que le Président des Etats-Unis pourrait lui donner. Ces deux passages démontrent clairement que toute la correspondance du gouvernement avec les Etats étrangers est confiée au Président. Le secrétaire d'Etat ne s'acquitte de cette correspondance qu'en suivant ses ordres et ses instructions ; dès lors, aucune communication des Etats étrangers ne peut être adressée à aucune autre branche du gouvernement qu'à celle qui est désignée par la Constitution et par les lois (1).

Le raisonnement du président Grant était logique et fondé en droit : la Chambre elle-même le reconnut, puisqu'elle n'essaya pas de passer outre au veto. Celui-ci avait donc réussi comme dans le cas précédent à empêcher un empiètement du Congrès sur les droits présidentiels.

Les prérogatives du pouvoir exécutif relatives au gouver-

(1) *Veto Messages*, pp. 407, 408.

nement intérieur ont été, elles aussi, en butte aux attaques du Congrès ; deux surtout ont requis un emploi énergique du droit de veto : nous voulons parler du droit de révocation de certains fonctionnaires et du droit même de veto.

Le président Johnson avait toujours été partisan d'une sorte de système de roulement parmi les fonctionnaires ; mais, arrivé au pouvoir, il fit fonctionner ce système au détriment de ceux-là mêmes qui l'avaient appuyé et élu (1).

(1) Tandis que pendant toute la durée de leurs présidences, Washington n'avait prononcé que neuf destitutions, John Adams, dix, Jefferson trente-neuf, Madison cinq, Monroë neuf, Quincy Adams deux, Jackson renvoya en quelques mois plus de deux mille employés. Eyma, *La République américaine*, Paris-Bruxelles, 1861, II, p. 135.

Ce système de « Rotation of office » qui se résume en cette formule : « to the victors belong the spoils » est devenue une vraie plaie aux Etats-Unis. M. Lecky fournit dans son ouvrage « *Democracy and Liberty* » quelques chiffres suggestifs. En 1887, quarante mille employés inférieurs des postes sur 52.699 ont été révoqués et deux mille employés supérieurs sur 2.359 ; tous les inspecteurs des postes d'autre part ont dû abandonner leur emploi. Il en a été de même de cent Collectors of Customs sur cent onze, de onze superintendents of Mints sur treize, de quatre-vingt-quatre Collectors of internal revenue sur 85, de soixante-cinq District Attorneys sur 70. Au total cent mille fonctionnaires publics révoqués sur 125.000. Hartpole-Lecky, *Democracy and Liberty*, 2e éd. London, 1896, I, p. 66.

Ce système est d'autant plus difficile à combattre qu'il est très ancien : « The idea of rotation in office is as old as the country », dit M. Molyneaux. « As long ago as 1634, in Massachusetts, the people fully believe in the idea... for they changed their governor, a very good man by the way, notwithstanding the sermon preached against it by their minister, who declared that a magistrate should not be turned out of office without a trial for bad conduct. » Molyneaux, *The practical development of Delegation and Representation in the United States of America*, New-York, 1880, p. 52. Voyez aussi sur ce système des dépouilles : Von Holst, *Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika*, 1er vol., Dusseldorf, 1873 ; 2e vol., Berlin, 1878, I, pp. 36 et suiv.

Loin de s'en cacher, il prenait plaisir à annoncer ouvertement ses intentions. Cette attitude amena le Congrès à voter au commencement de l'année 1867 un bill tendant à défendre au Président de révoquer les fonctionnaires civils sans l'avis et sans le consentement du Sénat dans tous les cas où cet avis et ce consentement étaient, d'après la Constitution, nécessaires pour leur nomination. Le président Johnson y opposa son veto le 2 mars.

Dans son message très long et très motivé, il protesta avec énergie contre cette atteinte à l'une des prérogatives les plus importantes du pouvoir exécutif (1). Quelle que soit l'opinion qu'on puisse avoir sur sa conduite vis-à-vis de ses anciens partisans, on ne peut qu'approuver les raisons qu'il présente à l'appui de sa thèse. « Le pouvoir de révocation, dit-il, est conféré par la Constitution au Président seul ; c'est là un principe qui a toujours été hautement proclamé par la jurisprudence et par la doctrine, et qui a été appliqué avec tout autant de constance par le pouvoir législatif et par le pouvoir exécutif. » Développant cette idée, les annales du Congrès en mains, il démontre que le premier d'entre eux avait interprété la Constitution dans ce sens. En supposant, avait-on dit, qu'un fonctionnaire se conduise de telle manière que sa disparition immédiate s'impose, fau-

(1) *Veto Messages*, pp. 340 à 346. Sur cette question du pouvoir de révocation du Président des Etats-Unis, voyez notamment : de Witt Andrews, *A treatise on the jurisprudence, constitution and laws of the United States*. Chicago, 1900, 1er vol.,p. 430 ; et Horace Davis,*American Constitutions*. Dans *John Hopkins University Studies*, 1885, septembre-octobre, p. 32.

dra-t-il toujours en référer au Sénat, même si c'est un fonctionnaire de peu d'importance ? Et si le Sénat ne siège pas en ce moment, faudra-t-il le convoquer ou bien devra-t-on temporiser et laisser à l'employé le temps de porter préjudice aux intérêts publics ou privés ? Madison lui-même, qui, dans le premier Congrès, avait été un de ceux qui avait dénié avec le plus d'énergie ce droit au Président, avait depuis lors changé d'opinion et avait déclaré que, s'il est un pouvoir propre à l'exécutif, c'est bien celui de surveiller et de contrôler ceux qui exécutent les lois. La Cour suprême des Etats-Unis en avait du reste décidé ainsi en janvier 1839, et des magistrats de valeur, tels que le juge Story et le chancelier Kent, n'avaient pas hésité à partager cette manière de voir. Le veto de Johnson s'appuyait donc sur des considérations constitutionnelles irréfutables (1). En ce qui concerne l'opportunité de cette mesure, on ne peut également qu'approuver Johnson, malgré les abus qui se produisirent dans la suite. M. Molyneaux, adversaire déclaré du système des dépouilles appliqué aux petits employés, n'hésite pas à déclarer qu'il sera de tout temps nécessaire de changer les hauts fonctionnaires pour conserver un gouvernement par

(1) M. Laboulaye est également de cet avis. « Si le Sénat doit intervenir dans la nomination des grands fonctionnaires, il n'a aucune part dans leur révocation. Le pouvoir exécutif doit avoir entre les mains des instruments dociles, et qui puissent facilement être remplacés lorsqu'il en est besoin. » Il reconnaît cependant que, dans la pensée des auteurs de la Constitution, ce consentement du Sénat devait être exigé pour la révocation, comme pour la nomination des fonctionnaires (cité par Ch. Dupuy, *De l'organisation, des attributions et de la responsabilité du pouvoir exécutif en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*. Bordeaux, 1890, p. 144).

le peuple (1). Malgré toutes ces considérations aussi décisives au point de vue théorique qu'au point de vue pratique, le Congrès écouta la voix de la rancune et passa outre au veto (2).

Mais la lutte qu'il esssaya de soutenir contre divers Présidents, au sujet de l'existence même du droit de veto, ne lui fut point aussi favorable. La Chambre essaya à une certaine époque de s'affranchir de la tutelle présidentielle en insérant dans les bills d'appropriation des dispositions relatives à des questions entièrement différentes, qu'elle n'avait pas le temps de faire adopter par la voie ordinaire (3) : c'est ce qu'on appelle des « riders ». Les premiers riders ont été surtout employés par une Chambre du Congrès pour forcer le consentement de l'autre ; c'est dans ce but, par exemple, qu'en 1856 la Chambre des Représentants ajouta à un bill d'appropriation pour l'armée un rider défendant l'usage des troupes fédérales pour le maintien de la loi territoriale dans le Kansas (4). Les riders dirigés contre le Pré-

(1) « To change the great parties and the leading statesmen is necessary at all times to preserve a government by the people, but to change the one hundred thousand petty officials in the country is quite another matter » (Molyneaux, *op. cit.*, p. 51).

(2) Voté en deuxième délibération par trente-cinq voix contre onze au Sénat et par cent-trente huit voix contre quarante à la Chambre (Mason, *op. cit.*, p. 153). Le Président a été obligé de se conformer à ce bill jusqu'en 1887, année dans laquelle le Sénat renonça volontairement à ce pouvoir, qu'il avait cependant conquis de haute lutte. L'acte du 3 mars 1887 abrogea le bill voté vingt ans plutôt. Mason, *op. cit.*, p. 50.

(3) Bryce, *op. cit.*, I, p. 308.

(4) Davis, *American Constitutions* dans *John Hopkins University Studies*, 1885, sept.-oct., p. 29.

sident ont été beaucoup plus nombreux. En 1867, le Congrès passa un acte comportant appropriation pour l'armée et y ajouta un rider dépouillant en fait le Président de la situation de commandant en chef des forces militaires (1). L'urgence du bill était telle que le Président le signa malgré cette clause, contre laquelle, du reste, il protesta énergiquement. En 1879, les Chambres essayèrent d'employer le même moyen vis-à-vis du président Hayes, mais, dans la lutte qui s'engagea, ce dernier resta vainqueur. En l'espace de quelques mois, le Congrès vota cinq bills d'appropriation munis de riders tendant à obtenir l'abrogation de certaines lois sur les élections : le Président leur opposa à tous son veto.

Dans les messages qu'il adressa aux Chambres à ce sujet (2), Hayes justifia sa conduite en faisant remarquer que, si la Constitution lui donnait le pouvoir de contrôler les décisions législatives, cela impliquait que le Congrès ne pouvait, par aucun moyen déterminé, lui enlever ce pouvoir. La pratique des riders, dit-il, dans son message du 4 mai 1880, ouvre une large porte à une législation hâtive, inconsidérée et funeste. Elle invite à des atteintes contre l'indépendance et les pouvoirs constitutionnels de l'exécutif, en fournissant un moyen efficace de contraindre sa volonté.

Le Congrès ne réussit pas à passer outre aux vetos présidentiels ; il se décida alors à voter les bills d'appropriation

(1) « The act provided that all orders shall be given through the commanding general, then general Grant. » Mason, *op. cit.*, p. 44, n. 4.

(2) Les *Veto Messages* ne contiennent que les messages de vetos relatifs à quatre de ces bills. — Voyez aux pages 420, 430, 434, 437.

sans les riders. Par sa ferme attitude, le président Hayes avait donc obligé le Congrès à mettre un terme à cet abus ; il avait en même temps créé un mouvement d'opinion qui devait amener la Chambre en 1888 et 1889 à interdire par un de ses règlements de joindre à un bill d'appropriation une mesure étrangère à l'objet de ce bill (1). Le Sénat a depuis suivi son exemple (2).

Nous achèverons de donner une idée du rôle que le droit de veto a joué pour protéger la séparation des pouvoirs, en étudiant ses effets au point de vue de la protection des prescriptions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire. En 1812, le Congrès passa un bill qui, sans le droit de veto du Président, eût constitué une violation flagrante du principe de la Séparation des pouvoirs au détriment du pouvoir

(1) Mason, *op. cit.*, p. 49 ; *House Rules* : rule XXI-2... nor shall any provision changing existing law be in order in any general appropriation bill or in any amendment thereto.

(2) Règlement du Sénat : Règle XVI, § 3 et 4, « Relativement à un bill général d'appropriation, ne seront admis ni les amendements proposant une législation générale, ni non plus un amendement qui n'est pas analogue ou ne se rapporte pas à la matière contenue dans le bill ; de même, tout amendement à un article ou à une clause de ce bill ne sera pas admis s'il ne s'y rapporte directement ; et toutes les questions de pertinence des amendements selon la présente règle, si elles sont soulevées, seront soumises au Sénat et tranchées sans débat. Tout amendement à un bill général d'appropriation peut être déposé sur la table sans préjudice pour le bill.

Il ne doit être admis à un bill général d'appropriation aucun amendement dont l'objet est de pourvoir à une réclamation particulière, à moins que ce ne soit pour abroger les dispositions d'une loi existante ou d'un contrat, lesquelles seront citées en face de l'amendement. » Jefferson, *Manuel de pratique parlementaire*, Trad. fr. Delpech et Marcaggi dans les *Annales des Facultés de Droit et des Lettres d'Aix*, 1905, t. I, n° 4, p. 180.

judiciaire. Comme les magistrats des Cours de district de l'Etat de New-York n'étaient pas en nombre suffisant pour arriver à examiner toutes les affaires qui leur étaient soumises, il y eut à un certain moment plus de sept cents affaires en retard : pour remédier à cet état de choses, le bill établissait que, si le Président le jugeait utile, il pourrait envoyer certains juges de la Cour suprême siéger comme juges de district : c'était mettre les magistrats sous l'autorité du pouvoir exécutif. Le Président opposa son veto le 3 avril 1812 (1). Dans son message, il parle d'abord de divers inconvénients qu'aurait causés l'acte en question (2), et il termine en se plaçant au point de vue constitutionnel : « The bill introduces an unsuitable relation of members of the judiciary department to a discretionary authority of the executive department. » Dans la deuxième délibération, la Chambre des Représentants adopta à une forte majorité la manière de voir du président Madison (3).

Telles furent les principales occasions où les Présidents eurent à user de leur droit pour empêcher des violations de la règle de la Séparation des pouvoirs.

Le droit de veto n'a pas toujours été une arme purement

(1) *Veto Messages*, p. 12.

(2) Les inconvénients étaient réels puisque le bill supprimait en fait le bénéfice du double degré de juridiction pour les parties en cause dans ces procès ; les juges de la Cour suprême, dont parlait le bill, étaient en effet déjà membres des Cours de circuit ; or, c'est à ces Cours que vont les appels des Cours de district. Nous envisagerons ce côté de la question quand nous étudierons le rôle du veto au point de vue de la protection des droits individuels des citoyens.

(3) Par 70 voix contre 26.

défensive ; il s'est trouvé un Président qui n'hésita pas à l'employer pour violer la règle même de la Séparation des pouvoirs, en essayant d'acquérir par ce moyen un droit que la Constitution lui refusait. La seconde Banque des Etats-Unis (1) avait, en 1816, obtenu un privilège pour une période de vingt ans. En 1832, ses représentants firent des démarches pour en obtenir le renouvellement. Le Congrès fit droit à leurs désirs et vota un bill en conséquence. Ce bill fut immédiatement frappé du veto par le président Jackson. Dans un message très documenté (2), ce dernier analyse le bill en question et établit que plusieurs de ses dispositions l'empêcheront d'atteindre son objet et que d'autres dispositions tout à fait nécessaires en sont absentes. Mais, à côté de ces arguments que nous étudierons plus loin, il déclare que, si on lui avait demandé son avis, il eût soumis au Congrès un projet qui eût rallié tous les suffrages. « Au commencement de mon administration, dit-il, j'ai appelé l'attention du Congrès sur la possibilité d'organiser une Banque en conservant les avantages de la Banque ancienne et en en faisant disparaître les inconvénients et les dangers. Je regrette sincèrement de ne voir dans l'acte qui m'est soumis aucune de ces modifications qui, d'après moi, sont né-

(1) Il y avait déjà eu une Banque Nationale, créée par un bill du Congrès ; ce bill, soumis au Président le 14 février 1791, fut signé par lui le 25 février ; il donnait la personnalité civile à la Banque et lui conférait un privilège de vingt ans. Voyez Gigot, *La Démocratie autoritaire aux États-Unis. Le Général André Jackson*, Paris, 1885, pp. 249-250.

(2) *Veto Messages*, pp. 88 à 103.

cessaires pour rendre l'existence de cette Banque compatible avec la justice, avec une sage administration, avec la Constitution (1) ». En somme, Jackson s'opposait à cette loi, en faisant entendre qu'il avait un projet à lui qui était meilleur. Cette prétention est évidemment inconciliable avec l'esprit comme avec la lettre de la Constitution qui n'accorde qu'au Congrès seul le droit d'initiative en matière de législation (2). Le veto du Président souleva la plus vive indignation au sein du Sénat. Les sénateurs Webster et Clayton insistèrent avec violence sur les désastres financiers auxquels on courait en refusant à la Banque le renouvellement de son privilège (3), mais la majorité ne fut pas suffisante pour annihiler l'action du Président en passant outre au veto (4).

(1) « Deeply impressed with the belief that some of the powers and privileges possessed by the existing Bank, are unauthorized by the Constitution, subversive of the rights of the States, and dangerous to the liberties of the people, I felt it my duty at an early period of my administration, to call the attention of Congress to the practicability of organizing an institution, combining all its advantages and obviating these objections. I sincerely regret that, in the act before me, I can perceive none of those modifications of the bank charter, which are necessary, in my opinion, to make it compatible with justice, with sound policy, or with the Constitution of our Country. » — *Veto Messages*, p. 88.

(2) Gigot, *op. cit.*, p. 270.

(3) Benton, *Thirty Years' View*, New-York, 1875, I, p. 254.

(4) La majorité au Sénat fut de vingt-deux contre dix-neuf.

SECTION II. — Vetos opposés à des bills concernant les relations du gouvernement avec les individus.

Nous étudierons dans cette seconde section les vetos qui concernent les relations du gouvernement avec les individus : avec les citoyens tout d'abord, puis avec les Indiens et les Nègres, et enfin avec les étrangers.

Le veto a été plusieurs fois exercé contre des bills violant la neutralité religieuse que le gouvernement doit respecter vis-à-vis de tous les citoyens. Dès 1789, Madison avait reconnu la nécessité d'annexer à la Constitution des amendements assurant au peuple une protection plus efficace de ses libertés. En deux ans, dix amendements furent ainsi votés : le premier en date était ainsi conçu : « Le Congrès ne fera aucune loi concernant l'établissement d'une religion ou son libre exercice (1). » Il avait été dicté par la crainte de voir s'établir une puissante église d'Etat. Or, le Congrès, en 1811, vota une loi, qui, non seulement reconnaissait l'Eglise protestante épiscopale à Alexandrie en Colombie, ce qui était constitutionnel, puisque, dans ce district, il n'y avait pas d'autre moyen d'obtenir une charte, mais encore établissait divers règlements relatifs à l'organisation, à l'administration de cette Eglise, et même à la nomination et à la révocation du ministre chargé de la desservir. C'est là, déclara Madison, dans son message de veto (2), une infrac-

(1) Mason, *op. cit.*, p. 53.
(2) Message de veto du 3 février 1811. — Voy. *Veto Messages*, p. 11.

tion à cette règle que l'autorité du gouvernement est limitée par la distinction entre les fonctions civiles et les fonctions religieuses ; c'est en même temps une violation flagrante du premier amendement à la Constitution. La Chambre, revenant sur sa première décision, confirma cette manière de voir par 74 voix contre 29. On évita ainsi ce qui aurait pu constituer un dangereux précédent.

Dans une autre occasion, le veto a été exercé contre un bill, qui violait cette règle que tous les citoyens ont droit aux garanties de bonne justice ; ce fut le veto opposé le 3 avril 1812 à un bill concernant les Cours de district de l'Etat de New-York. Nous avons déjà étudié ce bill comme constituant une violation de la règle de la Séparation des pouvoirs (1). Il nous reste à l'étudier sous son autre aspect. Nous avons vu qu'il permettait au Président de charger certains juges de la Cour suprême de venir en aide aux juges des Cours de district de l'Etat de New-York pour solutionner un grand nombre de causes en retard ; or, les juges en question étaient déjà juges des Cours de circuit, et l'on sait que les appels des Cours de district sont examinés par ces dernières (2). L'effet de la loi était donc de charger de l'examen du procès en appel le même juge qui en avait connu en premier ressort ; le bénéfice d'une double instance était donc retiré à un certain nombre de citoyens. Ce fut là l'argument que le président Madison présenta dans son

(1) Voyez la première section de ce chapitre.
(2) Bryce, *op. cit.*, I, p. 332.

message de veto en même temps que d'autres considérations d'un caractère constitutionnel (1).

Non seulement tous les habitants des Etats-Unis ont droit aux mêmes libertés religieuses, aux mêmes garanties de justice, mais encore ils doivent jouir de ces droits et de ces garanties sans distinction de race ou de couleur. C'est au mépris de ces principes que les droits conférés aux Indiens par les lois et par les traités auraient été violés en plusieurs circonstances sans l'intervention du droit de veto. En 1835, les Indiens Cherokee acceptent de quitter l'Etat de Géorgie moyennant 5.600.000 dollars et se voient dépouillés par le Congrès, qui ne vote qu'une somme insuffisante, sans même se préoccuper d'établir un paiement proportionnel ; l'effet normal du bill eût été celui-ci : quelques-uns seulement auraient été payés, tous auraient été obligés de partir. Le président Tyler s'opposa au bill par un pocket veto, en alléguant cette injustice flagrante (2). En 1886, ce sont les Indiens des Réserves de la Montana du Nord qui bénéficient de l'intervention présidentielle. Le Congrès vota un bill accordant aux chemins de fer le droit de passage à travers la réserve indienne de la Montana septentrionale. Il y avait certainement quelque chose de choquant au point de vue de l'équité car les Indiens n'avaient pas été consultés ; le bill n'était cependant pas illégal en droit ; les Etats-Unis s'étaient réservés par le traité du 17 octobre 1855 le droit de construire des voies de communication dans cette région ; il y avait

(1) *Veto Messages*, p. 13
(2) *Veto Messages*, p. 180.

déjà eu du reste des précédents en ce sens, comme le reconnaît Cleveland dans son message de veto. Mais, ce qui rendait le bill profondément injuste, c'est que le droit de passage n'était pas concédé à une compagnie déterminée, présentant des garanties suffisantes, mais à toute compagnie qui voudrait se fonder dans ce but. Le mal était d'autant plus grand que le bill ne faisait aucune réserve ; il ne déterminait point le temps pendant lequel les compagnies pourraient construire et ne s'occupait pas de délimiter les territoires sur lesquels les voies devaient être établies : c'était la porte ouverte à des spéculations funestes ; c'était permettre à des compagnies fictives d'accaparer le territoire dans l'espoir de le revendre avec bénéfice à une véritable compagnie. Le président Cleveland empêcha ces abus en opposant son veto (1). « Si les Etats-Unis, dit-il, ont le devoir d'exercer leur droit de domaine éminent sur les territoires indiens pour le bien général du pays tout entier, ils n'en doivent pas moins agir avec tout le respect qui est dû au droit des Indiens et dans la mesure seulement où les exigences du service public le demandent. »

Une autre violation encore plus flagrante du droit des populations indiennes fut empêchée par Cleveland le 7 mai 1888. Certains Indiens du New-York avaient obtenu des concessions de terrains dans le Kansas. Les compétiteurs évincés les menacèrent de mort s'ils allaient en prendre possession. Plusieurs d'entre eux plus entreprenants que

(1) Message de veto du 7 juillet 1886. Voyez *Veto Messages*, p. 531.

les autres s'y aventurèrent, mais tombèrent sous les coups d'assassins, qui s'emparèrent de leurs concessions. En réponse aux réclamations, qui lui furent adressées, le gouvernement déclara qu'il était dans l'impossibilité d'intervenir en faveur de ses « pupilles » ; pour couper court à toute difficulté, on mit en vente une partie du terrain en question à un taux de quatre dollars et demi l'acre, pour en distribuer le produit aux légitimes possesseurs du sol. Mais, en 1888, le Congrès vota un bill réduisant le taux à deux dollars et demi. C'était injuste, car le terrain valait en 1888, sinon plus qu'en 1873, du moins tout autant ; Cleveland fut de cet avis et opposa son veto (1).

La condition des nègres suscita l'intervention du Président moins souvent que celle des Indiens. Il y eut toutefois, en 1866, une assez vive controverse à leur sujet. Le Congrès avait voté un bill accordant à tous les nègres la qualité de citoyens ; le président Johnson y opposa son veto le 27 mars 1866. Le Congrès, dit-il, en substance, n'a pas le droit de conférer le titre de citoyens des Etats-Unis à toute une catégorie de personnes qui ne sont même pas citoyens d'Etat ; il ne peut d'ailleurs évidemment conférer lui-même le titre de citoyen d'un Etat particulier. Du reste, ajoute-t-il, en admettant qu'il en ait le droit légal, il aurait l'obligation morale de ne pas le faire, parce qu'une question de cette importance ne peut être tranchée sans que tous les Etats aient donné leur avis ; or, à ce moment, il y a onze

(1) Mason, *op. cit.*, p. 56.
(2) *Veto Messages*, p. 297.

Etats non représentés au Congrès (1). D'autre part, les nègres viennent à peine de sortir de l'esclavage abrutissant, où on les a tenus jusque-là : leur grande ignorance doit empêcher le Congrès de leur conférer des droits civiques, et cela d'autant plus qu'ils sont excessivement nombreux, quatre millions environ.

Ces allégations du Président, qui nous semblent fondées, n'en rencontrèrent pas moins une vive opposition au Sénat.

Le sénateur Trumbull fit remarquer que des Français, des Mexicains avaient reçu le titre de citoyens par acte du Congrès (2). Cet argument démontre, à notre avis, que le Congrès a le droit strict d'agir ainsi, mais il perd toute sa force, si l'on se place sur le terrain de l'opportunité. Entre un étranger, que son éducation nationale a accoutumé à la vie politique, et un nègre, que de longues années de servitude ont dégradé moralement, il faut de toute nécessité établir une différence. Le Congrès n'en jugea pas ainsi cependant, et il passa outre à la volonté du Président (3). Le droit de veto, cette fois-ci, se montra impuissant à empêcher le vote d'une loi mauvaise et dangereuse, mais on peut du moins donner comme raison de cet échec, l'animosité personnelle qui animait le Congrès contre Johnson.

Les questions d'immigration amenèrent à plusieurs re-

(1) On sait qu'à la suite de la guerre de Sécession, les Etats, qui avaient voulu se séparer, ne furent pas admis tout de suite à envoyer de nouveau des représentants au Congrès.

(2) Mason, *op. cit.*, p. 57.

(3) Par 33 voix contre 15 au Sénat, par 122 voix contre 41 à la Chambre des Représentants.

prises l'intervention du Président. Ce sont, par exemple, les vetos que les présidents Hayes et Arthur opposèrent à des bills restreignant l'immigration jaune. Un traité de réciprocité avait été conclu en 1868 entre la Chine et les Etats-Unis, aux termes duquel les citoyens de l'un des deux pays pouvaient librement immigrer et s'établir dans l'autre (1) ; mais, tandis que peu d'Américains usaient de cette liberté, leur propre pays fut l'objet d'une réelle invasion de Chinois fuyant un pays surpeuplé ; d'autre part, au lieu de s'assimiler les idées américaines, et de se disperser dans le pays, ils restèrent toujours attachés à leurs coutumes et se cantonnèrent dans des quartiers spéciaux, formant une véritable ville jaune à côté de la ville américaine, et finirent par constituer un danger imminent pour l'avenir des Etats-Unis.

Le Congrès essaya de voter un bill, tendant à restreindre cette immigration. Le président Hayes y opposa son veto (2), le premier mars 1879, en alléguant que c'était une abrogation indirecte du traité et par suite une violation de la Constitution, et en déclarant qu'il valait mieux agir par la voie diplomatique. Le Congrès ayant ratifié cette manière de voir, des négociations furent immédiatement entamées et aboutirent à un nouveau traité en 1881. Ce traité constituait une concession unilatérale de la part de la Chine, et, sans abroger le traité antérieur, disposait que les Etats-Unis pourraient « réglementer, limiter ou suspendre l'immigration

(1) Ce traité, connu sous le nom de Burlingame Treaty, avait eu ses ratifications échangées le 23 novembre 1869, à Pékin.

(2) *Veto Messages*, p. 414.

des travailleurs chinois » sur leur territoire (1). Une année ne s'était pas écoulée que le Congrès votait un nouveau bill supprimant complètement l'immigration chinoise pour vingt années.

Ce bill était sans doute conforme à la lettre du traité qui ne prévoyait aucune limitation, mais il constituait une injustice pour les Chinois qui avaient accepté de recevoir les Américains chez eux et qui se voyaient interdire pour un temps aussi considérable l'entrée des Etats-Unis. Le président Arthur opposa son veto le 4 avril 1882 en le fondant sur ces raisons mêmes (2) : « La bonne foi, dit-il, nous commande de ne suspendre l'immigration des travailleurs chinois que pour une période inférieure à vingt ans. » Il faisait, du reste, observer que l'intérêt même des Etats-Unis exigeait que l'on ne poussât pas la Chine à dénoncer les deux traités et à interdire ses ports aux immigrants américains, car cela aurait causé de grandes pertes, non pas seulement à ces immigrants très peu nombreux, mais surtout aux commerçants des Etats-Unis, qui étaient en relations d'affaires avec la Chine. Le Président triompha finalement puisque le Sénat ne réussit pas à passer outre au veto.

L'immigration européenne, elle aussi, a été protégée par

(1) Without abrogating the Burlingame Treaty, it was agreed to modify it so far that the Government of the United States might regulate, limit or suspend the coming of Chinese laborers to the United States, or their residence therein, but that it should not absolutely prohibit them, and that the limitation or suspension would be reasonable. *Veto Messages*, p. 448.

(2) *Veto Messages*, p. 447.

le droit de veto, mais naturellement à une période beaucoup plus récente : jusqu'à ces dernières années, elle était regardée plutôt comme un bien par l'opinion populaire. Le 17 février 1897 (1), un bill voté par les deux Chambres fut soumis au président Cleveland ; il prohibait en substance l'admission, dans les Etats-Unis, de tout individu âu-dessus de seize ans ne sachant ni lire ni écrire, en ne faisant exception que pour les grands parents, les femmes et les enfants mineurs d'ouvriers remplissant les conditions exigées ; il tendait également à interdire l'accès des Etats-Unis à tous ceux qui y venaient travailler de temps en temps, puis retournaient chez eux. Cleveland lui opposa son veto le 2 mars. Entre autres motifs, il donna celui-ci : que le bill était injuste pour les immigrants illettrés qui se voyaient refuser l'entrée aux Etats-Unis, alors que les agitateurs instruits, les anarchistes de l'étranger étaient librement reçus. « Quant à la deuxième disposition, déclare-t-il, c'est une disposition antilibérale dictée par un esprit étroit. »

SECTION III. — **Vetos des bills concernant l'administration générale du patrimoine national.**

Les vetos qui rentrent dans cette catégorie sont particulièrement nombreux ; aussi nous bornerons-nous à étudier en détail ceux qui ont des rapports étroits avec la partie financière de cette administration, et, en particulier, ceux

(1) *The Political Science Quarterly Review*, 1897, p. 359.

qui ont trait aux deux importantes questions des pensions et des banques privilégiées.

L'examen détaillé de l'exercice du droit présidentiel dans ces deux circonstances nous permettra de mettre en lumière le rôle que le veto peut jouer dans l'administration générale d'un pays.

Pendant longtemps, les Présidents avaient signé, sans opposition, les bills qui accordaient des pensions (1). On peut, sans doute, citer quelques cas où le président Grant refusa son approbation (2) ; mais, si l'on étudie les motifs qu'il donne de sa conduite, on voit que c'est, soit parce que la pension proposée ferait double emploi avec une autre pension déjà accordée pour le même motif, soit pour cause d'indignité de la part du bénéficiaire, soit enfin pour des raisons analogues. En somme, dans tous les autres cas, les Présidents consentirent à signer les bills qui leur étaient soumis, parce qu'ils étaient en trop petit nombre pour mettre en danger les finances publiques ; mais, après la guerre civile, le nombre des demandes de pension s'éleva dans d'énormes proportions ; le nombre des blessés durant cette guerre gigantesque avait été considérable, et, comme les concessions de terrains étaient alors à peu près épuisées, le

(1) La question des pensions est aux Etats-Unis une de celles qui préoccupent le plus l'opinion publique. On trouvera des renseignements intéressants et détaillés notamment dans : *The Forum*, May-June, 1893. *North American Review*, April and May, 1893. *The Times*, January, 29, 1894. *Revue politique et parlementaire*, 1902, III, 390.

(2) Voyez les messages de veto du 11 janvier 1870 (*Veto Messages*, p. 373), 1er juin 1872 (p. 381), 7 juin 1872 (p. 382), 29 janvier 1873, 11 février 1873, 15 août 1876 (p. 404), 28 février 1877.

gouvernement se trouvait dans l'obligation de leur accorder des pensions en argent. La situation monétaire du pays progressait du reste très rapidement et les revenus devenaient de plus en plus considérables ; aussi n'hésitait-on pas à accorder les pensions en très grand nombre.

Les abus grandirent vite ; le mal devint bientôt si visible que l'on sentit le besoin de réagir contre cette dangereuse tendance. Un Président énergique, Cleveland, en prit l'initiative. En quatre ans, de 1885 à 1889, c'est-à-dire durant sa première présidence, il opposa son veto à 233 bills qui accordaient des pensions ; ce nombre est considérable puisqu'il constitue plus de la moitié du nombre total des vetos que les Présidents avaient opposés jusqu'à cette époque (1). M. Mason, qui a analysé tous ces messages, en tire les observations suivantes (2) : « Dans un certain nombre de cas, dit-il, les bills ont été frappés parce qu'ils n'auraient été d'aucun bénéfice pour le réclamant, soit par suite d'une faute de rédaction dans le bill lui-même, soit encore parce que le réclamant devait recevoir une pension tout aussi forte ou même plus forte par suite de quelque loi générale : on peut compter trente-quatre de ces bills (3). Dans une dizaine d'autres cas, le Président a usé de son droit pour écarter des bills augmentant des pensions qu'il jugeait suffisantes (4). Il a agi de même dans six autres occasions,

(1) Au 3 mars 1889, on comptait 433 vetos.

(2) Mason, *op. cit.*, p. 88.

(3) Voir par exemple dans les *Veto Messages*, les messages du président Cleveland, classés sous les numéros 4, 36, 45, 56, 61, 63, 74.

(4) *Ibid.*, n° 5, 28, 33, 70.

parce que les bills proposés accordaient des pensions à des personnes se disant laissées sans ressources par la mort ou les infirmités reçues en service commandé des personnes qui les faisaient vivre, mais que cette situation ne lui paraissait pas suffisamment établie (1). Les bills frappés en plus grand nombre furent ceux qui accordaient des pensions à d'anciens soldats pour infirmités contractées en service commandé, sans qu'il en fût réellement ainsi : ils étaient au nombre de cent soixante seize (2). » Si l'on veut compléter la liste, il faut encore mentionner quelques bills que Cleveland renvoya au Congrès en alléguant, par exemple, que le bénéficiaire était un ancien déserteur ou d'autres motifs du même genre.

Aucun de ces vetos, pris individuellement, ne présente un grand intérêt ; il n'en est pas de même de celui qu'opposa Cleveland le 11 février 1887 à un bill ainsi intitulé : « An act for the relief of dependent parents and honorably discharged soldiers and sailors, who are now disabled and dependent upon their own labor for support (3). » Ce veto mérite d'attirer notre attention d'une façon particulière ; il s'appliquait, non point à un bill qui ne s'occupait que d'un seul individu, mais au contraire à un bill qui intéressait un nombre très considérable de personnes et qui pouvait entraîner le gouvernement à des dépenses trop considérables

(1) *Ibid.*, nos 29, 49, 113.

(2) *Ibid.*, nos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

(3) Ce message de veto, étant de 1887, ne se trouve pas dans les *Veto Messages*. Nous emprunterons à M. Mason l'excellente appréciation qu'il en donne dans son *Veto Power*.

pour le budget national. Comme nous l'indique son titre, ce bill accordait des pensions à tous les anciens soldats et matelots qui, après avoir quitté le service avec honneur, se trouvaient sans ressources, sans exiger qu'ils eussent reçu de blessures en service commandé, sans même exiger qu'ils eussent souffert en quelque manière pendant leur séjour sous les drapeaux.

Cleveland lui opposa son veto et en donna les trois motifs suivants : la rédaction défectueuse du bill ; elle pouvait donner lieu à des controverses interminables et rendait la fraude trop facile en établissant que la concession de pension serait fondée sur des motifs connus seulement par le réclamant ; l'inutilité du bill : Cleveland faisait observer que jamais les soldats n'avaient reçu une paie plus abondante et eu une occasion de faire un butin plus riche que pendant la guerre civile et il ajoutait que tous ceux d'entre eux, qui avaient eu réellement à souffrir de leur service, avaient déjà été secourus. Enfin, son dernier argument était que la dépense devait certainement s'élever à plusieurs fois la somme prévue, et, pour démontrer que la chose était vraisemblable, il faisait observer qu'en 1863, les pensions concédées aux veuves des soldats des guerres de la révolution avaient dépassé huit fois le chiffre prévu. Ce message souleva une vive indignation chez les promoteurs du bill, mais ils ne purent décider la Chambre à passer outre.

En somme, on faisait à l'attitude de Cleveland vis-à-vis ces bills deux reproches principaux : le plus grave était que cette manière d'agir était inconstitutionnelle, le second,

qu'elle était inopportune, et dictée par un esprit étroit. Examinons ce que valent ces allégations ? Tout d'abord, est-il véritablement contraire à la Constitution d'opposer ainsi systématiquement le veto à de pareils bills ? Le comité du Sénat, chargé de faire un rapport sur l'attitude de Cleveland, déclare (1) : « qu'on ne peut tirer d'aucune loyale interprétation de la Constitution que le pouvoir de désapprobation accordé à l'exécutif dût être exercé sur des actes de cette nature pour cette seule raison que le Président n'est point de l'avis du Congrès sur une simple question de preuve ou sur l'opportunité d'un acte spécial qui favorise l'utilité générale sans nuire au pouvoir d'aucun département ». Il fait observer ensuite que le droit de veto a été concédé au Président uniquement pour empêcher l'adoption de lois inconstitutionnelles ou évidemment mauvaises et non pour opposer d'une façon arbitraire sa volonté à celle du Congrès. Le rapport du comité du Sénat présentait également d'autres arguments. Le Congrès, disait-il, doit pouvoir pour des motifs d'équité se montrer plus libéral que les lois déjà votées par lui, c'est-à-dire que, même si les droits des bénéficiaires ne sont pas considérés comme suffisants par les lois existantes, ils doivent être considérés comme tels, si le Congrès, dans son équité, les a ainsi jugés.

Examinons au hasard ce qu'étaient ces droits, et voyons si réellement le président Cleveland s'est montré trop rigoriste. Remarquons tout d'abord que, dans son rapport, le

(1) Mason, *op. cit.*, p. 92.

comité du Sénat parle de sept bills pour lesquels le Président aurait été injuste ; or, à cette époque, Cleveland avait déjà frappé cent trente-six bills de pension ; c'était donc avouer par là même que, dans cent vingt-neuf cas, il avait agi équitablement. La lecture des motifs des messages de veto nous donne quelques détails suggestifs : un lieutenant quitte l'armée pour fièvre intermittente ; il meurt après quatorze ans, sans avoir jamais demandé de pension, et sept ans après sa mort, sa veuve réclame en alléguant des blessures reçues vingt-deux ans plus tôt, et dont aucune mention n'est faite sur les registres du régiment (1). Un second pétitionnaire fait deux demandes successives de pension, fondées chacune sur un motif différent : or, non seulement ce réclamant avait obtenu son congé pour un troisième motif, ce qui était déjà très équivoque, mais il s'était présenté plus tard pour un rengagement, et l'avait contracté après un examen médical satisfaisant (2). Un autre allègue un mal d'yeux et une affection de la colonne vertébrale dont il fait remonter l'origine à une rougeole contractée quinze ans plus tôt (3). Un quatrième déclare au bout de seize ans, souffrir d'un rhumatisme provenant de son service militaire, mais ne peut en apporter aucune preuve (4). Une veuve fait remonter la mort par noyade de son mari à des rhumatismes contractés au service, et ne formule sa

(1) Message de Veto du 21 mai 1886. *Veto Messages*, p. 464.
(2) — — 24 mai 1886. — p. 468.
(3) — — 3 juin 1886. — p. 478.
(4) — — 21 juin 1886. — p. 485.

demande que seize ans après la mort de celui-ci et vingt-cinq ans après le jour où il se serait plaint de son mal (1).

La vérité est que Cleveland, loin de se montrer agressif, n'agissait ainsi que lorsqu'une enquête minutieuse lui démontrait que le bill était entaché de fraude ; s'il n'avait pas le temps de se livrer à cette enquête, et qu'il fût cependant persuadé qu'il y avait une fraude, il n'usait pas de son droit, mais prenait la précaution de ne laisser les bills devenir des lois que par l'expiration du délai de dix jours, pour ne pas avoir à les revêtir de sa signature. « En un seul jour, écrivait-il, le 8 mai 1886 (2), j'ai reçu deux cent quarante bills de pension, que j'ai soumis au Bureau des pensions, dans mon impossibilité de les examiner moi-même. J'en ai approuvé quatre-vingt-un, bien que l'avis du Bureau fut défavorable par suite de l'insuffisance de preuves, parce que j'ai pensé que le vote du Congrès y suppléerait. Mais, en ce qui concerne les autres bills, le Bureau des Pensions a donné un avis défavorable dans vingt-six cas, parce que le réclamant alléguait une infirmité qui existait déjà au moment de l'incorporation, dans vingt et un cas, parce que l'infirmité contractée l'avait été durant le service, mais non à l'occasion du service ; dans trente-trois, parce que l'infirmité avait pris naissance après la libération ; dans quarante-sept, parce que les motifs allégués n'étaient pas un de ceux que les lois générales relatives aux pensions reconnaissent comme donnant un droit. »

(1) Message de Veto, 23 juin 1885. *Veto Messages*, p. 495.
(2) *Veto Messages*, p. 462.

Un tel exemple justifie amplement Cleveland de l'accusation portée contre lui. Ce qu'il y a de vrai, c'est que les bills qu'il a frappés ne constituent que l'infime minorité, à côté de ceux qui sont devenus lois avec ou sans approbation. Ces intentions ressortent avec évidence de son message de veto du 21 juin 1886 (1) : « Je n'ai pas été insensible, dit-il, aux idées qui doivent disposer tout citoyen... à faire preuve non seulement de justice, mais encore de générosité lorsqu'il s'agit d'apprécier les services des défenseurs de notre patrie... ; j'ai approuvé bien des bills parmi ceux qui m'ont été soumis, parce que je crois que tous les doutes doivent être résolus en faveur du bénéficiaire proposé. Je n'ai cependant pas pu me dépouiller entièrement de cette idée que les crédits prévus pour les pensions appartiennent aux soldats et doivent être consacrés à venir en aide à ceux-là seuls qui ont souffert au service de la patrie, et qui ont droit aux bienfaits du gouvernement... ; tout relâchement de principes dans la concession de pensions encouragerait des demandes qui ne seraient point fondées et enseignerait au peuple cette leçon démoralisante que, contre le Trésor, les pires expédients sont permis. »

Nous terminons ici cette étude déjà longue du rôle du veto en ce qui concerne la protection des deniers publics. Nous n'ajouterons que quelques mots pour essayer d'en tirer une leçon d'un intérêt pratique. La conclusion s'impose : en ces temps où les budgets de tous les Etats s'en-

(1) *Veto Messages*, p. 489.

flent avec une rapidité toujours plus grande, il est bon de voir qu'il existe un moyen de contrôle, qui, énergiquement pratiqué, peut enrayer en une certaine mesure cette incessante et dangereuse augmentation (1).

Les finances publiques ont été également préservées d'une autre manière par ce que les Américains appellent les « Bank vetoes » de Madison, de Jackson et de Tyler. Moins

(1) Les heureux effets des vetos de Cleveland sont rendus encore plus apparents par les funestes résultats qu'eut un bill presque identique, voté trois ans plus tard et auquel Harrison n'opposa pas son veto. Ce bill, signé le 27 juin 1890, accordait des pensions aux soldats et aux marins devenus incapables d'un travail manuel ; il assurait des pensions à leurs veuves, enfants mineurs, et tous parents soutenus par eux. Ses effets se firent rapidement sentir. Au 30 juin 1890, le nombre des pensions était de 537.944, soit une augmentation de 172.161 depuis 1886. Au commencement d'octobre 1890, le bureau des pensions avait journellement à examiner 10.000 nouvelles demandes ; il avait dû s'adjoindre 438 employés supplémentaires (Leclercq, *Choses d'Amérique*. Paris, 1895, pp. 123-124). Après trois années d'application de la nouvelle loi, voici ce qu'écrit un auteur de mérite : « I suppose there is no page in the financial history of the world more extraordinary than the history of the American pension list... It appears from official documents that in 1892, there were on the pension list 165 pensioned as survivors of the war of 1812, and there were no less than 6657 women who were pensioned as widows of the soldiers in that war... In 1893, it was stated that half a million dollars a day were distributed on account of a war which had terminated nearly thirty years before. In 1893, there were 960 000 names on the pension list and 165 millions of dollars were appropriated by the Congress to the pension service. » Lecky, *Democracy and Liberty*, 2d ed., London, 1896, I, pp. 110-111. — Il est curieux de voir combien peu on pensait à ces abus autrefois. « Les lois sur les pensions des Etats-Unis », dit un auteur du milieu du siècle dernier, « constituent un noble et philanthropique système tendant à développer et à assurer l'assistance aux soldats invalides, aux veuves et aux enfants mineurs de ceux qui ont perdu la vie au service du pays. » *Le système du gouvernement américain*, par Seaman, trad. Hippert, 2e éd. Bruxelles et Paris, 1872, pp. 70-71.

importants que les précédents, ils n'en présentent pas moins un certain intérêt. Le premier en date fut celui que Madison opposa, le 30 janvier 1815 à un bill sur la charte de la Seconde Banque des Etats-Unis (1). Il s'agissait de conférer à une banque le monopole d'être, pendant vingt ans, banque nationale, de lui concéder un véritable privilège puisque l'Etat devait la charger d'une manière toute exclusive de garder ses fonds et d'émettre du papier monnaie chaque fois que le besoin s'en ferait sentir. En échange de ces avantages, la banque devait consentir certaines compensations : on s'accordait à déclarer que ces compensations devaient l'obliger à faire au Trésor public des avances gagées sur la perception annuelle des impôts, et à consentir, d'autre part, les prêts de plus ou moins longue durée, que la guerre pourrait rendre nécessaires. Le bill soumis à Madison avait été rédigé dans cet esprit. Celui-ci y opposa cependant son veto, non, comme il le déclara lui-même, qu'il le considérât comme inconstitutionnel, ou même qu'il fût opposé à son principe, mais parce qu'il lui parut que ses

(1) Ce bill avait été rendu nécessaire par les suites fâcheuses qu'avait eu le rejet par le Sénat du renouvellement du privilège de la première Banque Nationale. Un grand nombre d'actions de la Banque ayant été placées en Europe, la liquidation de cet établissement entraîna la réalisation et l'exportation des capitaux étrangers qui s'y étaient engagés et qui ne représentaient pas moins de sept millions de dollars. Après la disparition de la Banque Nationale, les banques locales se multiplièrent ; elles consentirent au gouvernement des prêts énormes qu'elles réalisaient en billets ; la plupart d'entre elles suspendirent leurs paiements en espèces et le pays fut inondé de billets dépréciés dont la valeur tomba à 20 0/0 de celle des espèces métalliques (Gigot, *op. cit.*, pp. 251-252).

dispositions n'offraient pas de suffisantes garanties (1). Il terminait son message en invitant les Chambres à lui présenter un nouveau bill conçu dans ce sens. Un an plus tard, le bill était voté, approuvé, et la banque commençait à fonctionner.

En 1832, la difficulté reparut avec un bill destiné à renouveler la charte qui devait expirer en 1836. Le président Jackson lui opposa son veto le 10 juillet 1832 (2) ; nous en avons déjà examiné le côté législatif ; il nous reste à en considérer le côté financier. Jackson présente deux sortes d'arguments (3) ; il déclare d'abord que les bills ayant un tel but sont inconstitutionnels ; il fait remarquer que les dispositions du bill qui lui est soumis sont aussi défavorables pour le gouvernement que satisfaisantes pour les actionnaires de la banque. A l'appui de sa première observation, il invoque un arrêt de la Cour suprême, qu'il interprète, semble-t-il, d'une façon un peu arbitraire. Cet arrêt, dit-il, a sans doute décidé que toute loi incorporant une banque est un usage constitutionnel que le Congrès fait de son pouvoir, c'est-à-dire que cette loi est constitutionnelle tout au-

(1) « The proposed Bank does not appear to be calculated to answer the purposes of reviving the public credit, of providing a national medium of circulation, and of aiding the Treasury by facilitating the indispensable anticipations of the revenue, and by affording to the public more durable loans. » *Veto Messages*, p 14.

(2) Voyez en plus des auteurs que nous citons sur le veto de Jackson : Van Buren, *Inquiry into the origin and course of political parties in the United States*. New-York, 1867, pp 301 et suiv. ; Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, II, pp. 9, et suiv.

(3) *Veto Messages*, p. 88.

tant que la banque en question est un moyen approprié de mettre en œuvre un des pouvoirs énumérés du gouvernement ; le Congrès, par suite, a un pouvoir souverain d'appréciation sur la nécessité de ce moyen ; mais, continue-t-il, si le Congrès a le droit d'établir une banque,il a le droit d'en établir une seconde, s'il le juge nécessaire ; et, dès lors, ce n'est pas un seul Congrès qui a ce droit, mais bien tous les Congrès ; par conséquent, un Congrès particulier ne peut dépouiller de leurs droits les Congrès futurs en accordant ainsi un monopole exclusif, quinze ans dans le cas actuel.

Cette argumentation nous paraît assez captieuse, et si Jackson n'avait pas eu d'autre motif, il aurait certainement fait un usage un peu abusif de son droit (1). Mais il présente d'autres considérations : il démontre qu'il n'a fait que défendre les intérêts de l'Etat et de la population contre les manœuvres de certains capitalistes. Il prouve, chiffres en mains, que la valeur marchande du privilège était de dix-sept millions de dollars. Cet argent sortira des mains du peuple tout entier. Où ira-t-il ? Est-ce à la société qui offrira les meilleures conditions, ce qui serait acceptable à la rigueur parce que le principe de concurrence amènerait les divers concurrents à faire des offres de plus en plus rapprochées de ce chiffre ? Non, car on ne parle pas de mettre ce monopole aux enchères ; au contraire, on veut le donner à l'ancienne société pour la somme dérisoire de trois millions

(1) Voyez sur la constitutionnalité des bills incorporant des Banques : Kent, *Commentaries on American Law*, 14 th ed., by Gould, Boston, 1896, I, pp. 251-254 ; Seaman, *op. cit.*, pp. 34 à 36.

de dollars payables en quinze paiements annuels de un million de francs. Et d'autre part, où iront ces quatorze millions de dollars ? Iront-ils en totalité aux citoyens américains Non, car plus du quart des anciennes actions sont possédées par des étrangers. Enfin, le mouvement qui a fait passer en quinze années plus du quart du montant du capital social aux mains d'étrangers ne fera qu'augmenter et c'est là un danger qui se révélerait dans le cas d'une guerre. « Toutes les opérations de la banque, dit-il, seraient faites pour venir en aide aux flottes et aux armées ennemies ; par le contrôle de notre stock monétaire, par la mainmise sur nos revenus et par le joug qu'elle ferait peser sur des milliers de citoyens, elle serait plus formidable et plus dangereuse que la puissance navale et militaire de l'ennemi. » Le président Jackson expose encore d'autres arguments, mais il nous semble que ceux-ci sont plus que suffisants pour nous permettre d'apprécier la sagesse de sa conduite. Le Sénat, appelé à se prononcer sur le message de veto, ne put obtenir une majorité suffisante pour passer outre (1). Cette discussion eut des suites retentissantes (2). L'année suivante, Jackson, fidèle à ses théories, fit ordonner par le secrétaire du Trésor le retrait des dépôts confiés par le gouvernement à la Banque des Etats-Unis. Cet ordre amena le Sénat à censu-

(1) 22 voix pour, 19 contre.

(2) Furieux d'avoir été vaincus, les adversaires de Jackson entreprirent une campagne de presse alarmiste tendant à répandre l'opinion que les plus grandes calamités étaient à craindre si la Banque n'obtenait pas le renouvellement de son privilège. On a rassemblé tous ces articles et on les a publiés sous le nom de *Niles'Register*. Benton, *Thirty years'view*, I, p. 281.

rer la conduite présidentielle par une résolution publique (1), à laquelle le Président répondit par une protestation restée fameuse (2).

Un de ceux qui avaient aidé Jackson dans sa lutte, en lui apportant le concours de sa voix et de son influence politique, John Tyler, devait avoir lui aussi à se prononcer sur cette question, en août et en septembre 1841. La question était exactement la même ; il s'agissait toujours de créer une Banque Nationale. Le parti whig, alors en majorité au Congrès, lui soumit un premier projet auquel il opposa son veto le 16 août 1841 (3). Les motifs qu'il fournit à l'appui de sa décision nous semblent difficilement acceptables. Il affirme que ses opinions politiques, depuis vingt-cinq années, sont restées immuablement hostiles à toute idée de ce genre ; il soutient que, malgré les doutes que l'on peut concevoir à cet égard, certaines dispositions du bill sont inconstitutionnelles ; il attire d'une façon toute particulière l'attention du Parlement sur les clauses qui devaient permettre à la société d'établir des succursales partout où il lui plairait, sans avoir à obtenir le consentement préalable des Etats intéressés. Sur ce dernier point, l'opinion de Tyler nous paraît très discutable ; ces disposi-

(1) Voir le discours enflammé prononcé à cette occasion par Clay, et la réponse que fit Benton (Benton, *op. cit.*, I, 402 et suiv.)

(2) Cette protestation ne suffit pas à apaiser le ressentiment de Jackson ; il manœuvra si bien qu'il sut, quelques années plus tard, amener le Sénat à se déjuger et à raturer la page du journal des séances qui contenait le vote de la censure (Gigot, *op. cit.*, p. 327).

(3) *Veto Messages*, p. 158.

tions nous semblent très licites, car, du moment où l'on reconnaît que la Constitution permet au gouvernement d'établir une Banque sans le consentement des Etats, à plus forte raison, ce consentement ne doit point être nécessaire quand il s'agit d'établir une simple succursale. Il ne faudrait cependant pas croire que Tyler a mal employé son droit de veto ; il avait de puissants motifs pour agir ainsi ; mais il n'osait pas les avouer publiquement. Ce détour d'ailleurs ne lui permit point d'éviter complètement une mesure qu'il redoutait ; les whigs s'empressèrent de modifier le bill en se conformant à ses observations et le lui soumirent à nouveau quelques semaines plus tard.

Dans son nouveau message de veto (1), il fut obligé de s'expliquer plus clairement, et c'est heureux pour lui, car en somme on voit qu'il a montré une grande sagesse en agissant comme il l'a fait. Dans ces deux bills, il s'agissait d'établir une Banque dénommée la Corporation fiscale des Etats-Unis, chargée de faire rentrer les revenus publics, de les conserver et de les débourser. Cette Banque aurait fait tous ces actes d'après un pouvoir propre ; elle devait jouir d'un monopole de vingt années et posséder le droit de créer des agences dans tous les Etats, bien que son siège principal se trouvât dans l'Etat de Colombie. Le danger d'une pareille institution, englobant le pays tout entier et soumise à mille causes de corruption et d'intrigues par suite de ses attaches avec le gouvernement, avait frappé Tyler. « En cette hypo-

(1) Message de veto du 9 septembre 1841, *Veto Messages*, p. 163.

thèse, dit-il, je dois ou user du pouvoir de veto que m'a confié la Constitution, ou commettre une grande lâcheté. Qui peut supporter l'idée que le gouvernement peut à bon droit, en faisant d'une Banque d'Etat son agent fiscal, l'investir de ces pouvoirs absolus et sans limites, conférés par le bill... » Il ajoute que les diverses clauses du bill provoquent encore bien des critiques, et cite un point particulier sur les lettres de change. Par cette attitude énergique, Tyler exaspéra les whigs qui avaient compté que le Président accepterait sans observation un bill qu'ils avaient modifié suivant ses indications mêmes (1). La discussion sur le message fut très violente, et l'un des whigs les plus animés, Botts, alla jusqu'à dire que depuis l'ouverture de la session, le Président avait changé d'opinion aussi souvent que le soleil s'était levé de fois. Les whigs, n'ayant pu réunir que 103 voix sur 183, le bill ne devint pas loi.

Par l'arrivée des démocrates au pouvoir fut rétabli l'ancien système d'un trésor indépendant de toute banque. Vers 1846, le parti républicain inventa ce qu'on appela le système des Banques Nationales (2), qui fonctionna sans encombre pour le plus grand bien de tous et pour la plus grande gloire du pays. Vingt ans plus tard en 1881, le Congrès passa un bill, réduisant le taux de l'intérêt des rentes émi-

(1) Le nouveau message de veto fut sifflé dans les galeries du Sénat.

(2) Le Congrès, vers cette époque, cherchait à se procurer les moyens de subvenir aux dépenses toujours croissantes de la guerre de Sécession ; le seul moyen était d'émettre des emprunts ; pour faire acheter ces valeurs, on décida d'accorder des chartes à des banques qui prendraient le titre de Banques Nationales, et qui achèteraient ces valeurs pour une certaine somme. C'est encore le système actuel.

ses par acte de 1870 de 5 à 3 1/2 0/0 ; pour favoriser cette conversion, la section 5 du bill portait que les Banques Nationales, qui étaient obligées par la loi de déposer des valeurs sur l'Etat comme gage de leurs émissions, ne pourraient plus déposer que des rentes rapportant au maximum 3 0/0. C'était là, comme le fit observer le président Hayes (1), une modification essentielle de la loi sur les banques ; c'était enlever aux banques le droit dont elles avaient joui jusque-là d'acheter et de déposer comme gage de leurs billets en circulation toutes les valeurs émises par les Etats-Unis ; c'était dépouiller en même temps le détenteur de billets de la meilleure des garanties que les banques pouvaient donner puisque le bill obligeait ces dernières à ne déposer que celles des valeurs d'Etat qui rapportaient le moins. Ce système devait avoir comme résultat d'empêcher en quelque sorte la création de banques nouvelles, et de réduire la prospérité des banques existantes. Le veto se montra encore cette fois remède efficace pour mettre obstacle à un bill qui eût amené une crise financière dans le pays.

Pour compléter l'étude détaillée du rôle pratique du droit de veto, il nous faudrait encore examiner une quantité de cas d'application de ce droit, qui ne rentrent dans aucune des catégories que nous avons tracées. Un pareil travail nous paraît dénué d'intérêt ; nous ne nous y livrerons pas et nous nous bornerons simplement à terminer ce chapitre en étudiant deux de ces cas de veto, parce qu'ils présentent une certaine importance.

(1) *Veto Messages*, p. 444.

Le premier des vetos dont nous parlons eut pour but d'empêcher le Congrès d'augmenter la masse de papier-monnaie en circulation dans une proportion telle qu'elle eût infailliblement amené un grand trouble dans l'équilibre monétaire du pays. Au mois d'avril 1874, le Congrès passa un bill disposant que l'on accroîtrait l'émission de papier-monnaie jusqu'à concurrence de quatre cents millions de dollars. Le président Grant lui opposa son veto le 22 avril parce qu'il augmentait de cent millions de dollars la quantité de papier-monnaie, quantité qui n'était déjà que trop considérable (1).

Dans son message annuel aux Chambres, en décembre 1869, Grant l'avait déjà déclaré : « Notre stock de monnaie de papier, disait-il, est un de ces maux que la guerre civile a causés, sans qu'on y ait encore porté remède. C'est un devoir pour le gouvernement de procurer aux citoyens un moyen d'échange de valeur fixe et invariable. Ceci implique un retour à un étalon de métal. Je vous recommande donc très vivement une législation qui procurerait un retour graduel aux paiements en espèces et qui arrêterait immédiatement les fluctuations dans la valeur du stock en circulation.» La Chambre des Représentants avait solennellement approuvé cette politique en adoptant presque à l'unanimité, le 4 décembre 1865, une résolution, où elle promettait au secrétaire du Trésor son concours empressé pour arriver à ce but aussi rapidement que possible. Le

(1) *Veto Messages*, p. 386.

41e Congrès ne fit que confirmer plus solennellement ces paroles en s'engageant, le 18 mars 1869, à légiférer le plus tôt possible pour arriver au rachat de toute la monnaie de papier en circulation.

D'où vient que cinq ans seulement plus tard, le Congrès, se départissant de sa conduite éclairée et patriotique, votait un bill qui contredisait si formellement toutes ses déclarations premières ? C'est qu'il était poussé par une certaine catégorie de gens qui auraient trouvé une source de gains dans cet accroissement de la masse de la monnaie de papier en circulation, par tous les débiteurs, qui comprenaient que la dépréciation de cette monnaie amènerait la hausse des prix, et qu'il leur serait par suite plus facile de faire face à leurs engagements. Ils avaient des amis dans le Parlement ; quelques-uns même en étaient membres, et le résultat de tous ces efforts intéressés fut le vote du bill soumis au président Grant.

Celui-ci trompa leurs calculs en lui opposant son veto ; la discussion qui s'éleva sur le message présidentiel montra que Grant ne s'était pas trompé dans son appréciation des véritables raisons qui faisaient agir les promoteurs du bill. Alors que ceux-ci avaient tout d'abord allégué des arguments d'intérêt général tels que « an unequal distribution of the banking capital of the country », dans la deuxième délibération, ils parlèrent de telle sorte qu'il apparut clairement qu'ils se rendaient parfaitement compte que la mesure proposée pourrait nuire à l'exécution des obligations contractées, et que cela même était leur véritable but. C'était

là commettre un abus de pouvoir flagrant, c'était violer les droits des créanciers ; c'était, comme l'avait montré Grant, mettre en péril l'honneur national. En cette occasion, la volonté du Président prévalut sur celle du Congrès ; le Sénat ne put en deuxième délibération réunir une majorité suffisante.

Il n'en fut pas de même quatre ans plus tard avec ce qu'on appela « the Bland Silver bill ». Il ne s'agissait plus cette fois de créer de la monnaie de papier avec un pouvoir libératoire égal à celui de la monnaie d'or, mais bien de la monnaie d'argent. D'après le bill, on devait frapper des dollars argent du poids de 412 grains et demi, et ceux-ci devaient être considérés comme monnaie légale pour le paiement de toutes les dettes publiques ou privées, à moins que le contraire n'eût été exprimé au contrat. *A priori*, ses effets devaient être aussi désastreux que dans le cas précédent. En 1878, la valeur marchande du poids d'argent du dollar proposé était d'environ 90 à 92 cents en or ; par suite, avec le nouveau bill chaque dollar argent devait valoir de 8 à 10 0/0 de moins que sa valeur nominale. Or, par l'effet de cette règle, bien connue en économie politique, que la mauvaise monnaie chasse la bonne, chacun aurait gardé l'or qu'il possédait et payé ses impôts et ses dettes en argent. Le gouvernement ne recevant que de la monnaie argent aurait été forcé de payer l'intérêt des emprunts contractés en argent ; mais, de cette dette plus d'un milliard de dollars avaient été émis avant février 1873, à une époque où le dollar argent était presque inconnu dans l'intérieur du pays

et ne constituait qu'une forme de monnaie de billon commode pour l'exportation, et plus d'un demi-milliard de dollars avaient été émis depuis 1873, alors que la monnaie d'argent commençait sans doute à circuler, mais à un moment où elle était si dépréciée que nul ne songeait à la regarder comme une véritable monnaie. Il eût donc été contraire à l'équité de payer l'intérêt de la dette en argent. Il y a plus et l'on peut dire que cela eût été contraire à la justice.

Le gouvernement, en effet, avait un jour pris des engagements formels. Lors d'une conversion de rente, on avait discuté la question du métal qui servirait au paiement. Le gouvernement avait déclaré que jamais il ne sanctionnerait ni ne tolèrerait le rachat du capital des rentes ou le paiement de leur intérêt avec une monnaie de valeur inférieure à celle de la monnaie légale au moment de l'émission.

Toutes ces considérations montrent combien Hayes était justifié à frapper de veto (1) un bill qui semblait devoir se traduire par une banqueroute du huitième du total de la dette. Le droit de veto cependant ne réussit pas en cette occurrence à faire triompher la voix de la prudence et de la justice, et le Congrès passa outre à la volonté présidentielle. Il est juste d'ajouter que jusqu'ici les craintes du Président ne se sont pas réalisées. L'expérience a prouvé que les Etats-Unis étaient dans une situation si prospère que la quantité de monnaie argent mise en circulation a été absor-

(1) *Veto Messages*, p. 411.

bée sans nuire à la circulation de l'or, et ce n'est qu'à deux reprises, en février et en août 1884, que le gouvernement s'est vu sur le point d'avoir à payer en argent l'intérêt de sa dette.

CHAPITRE IV

LE VETO DEVANT L'OPINION.

L'opinion populaire à l'égard du droit de veto a subi durant le siècle dernier un revirement complet. Pendant longtemps, elle se montra hostile à ces affirmations d'autorité du pouvoir exécutif, et cette hostilité fut portée à son paroxysme sous la présidence de Tyler par son attitude vis-à-vis du Congrès. Elle décrut rapidement ensuite pour faire place à une faveur de plus en plus marquée.

Ce sont les causes et les effets de ce revirement d'opinion que nous nous proposons d'étudier dans le dernier chapitre de cette deuxième partie.

La méfiance et l'hostilité témoignées par le peuple envers le droit de veto venaient de ce que ce droit apparaissait comme un débris de l'ancienne organisation, débris que l'on craignait de voir servir un jour à la reconstitution complète du régime despotique (1). L'excitation causée par la déclaration de la guerre à l'Angleterre s'était peu à peu calmée, et l'influence monarchique regagnait le terrain perdu.

Les Articles de Confédération n'avaient pu constituer un

(1) Sur l'opinion populaire en 1790 qu'il existait un danger monarchique, voyez De Witt, *Thomas Jefferson*, Paris, 1862, pp. 199 et suiv. ; Van Buren, *Inquiry into the origin and course of political parties in the United States*. New-York, 1867, passim, et surtout pp. 258 et suiv.

gouvernement capable de ramener la prospérité dans le pays. Tant que la guerre avait duré, le danger commun avait maintenu les divers Etats unis dans une même pensée et dans un même but ; la signature du traité de Versailles en 1783 fit disparaître ce lien ; et dès lors, chaque Etat ne pensa plus qu'à lui-même ; nul ne voulut obéir, tous voulurent faire triompher leur volonté. L'anarchie, qui en résulta, diminua la confiance que l'on avait dans le régime populaire, et remit à ce point en faveur le régime monarchique que l'on en vint à considérer comme possible le rétablissement de la royauté avec un roi national : Washington semblait tout désigné pour remplir cette fonction. Ces sentiments trouvaient leur écho dans l'armée ; les officiers en faisaient l'objet de leurs conversations, et en parlaient, selon l'expression d'un auteur (1), non pas comme de rêves de bivouac, mais comme de possibilités pratiques. Un des plus vieux officiers, le colonel Lewis Nicoln, eut un jour le courage de l'écrire à Washington. Celui-ci refusa avec indignation, méritant ainsi le culte que les Américains lui portent, car, ce jour-là, dépendit de lui seul la nature républicaine du gouvernement des Etats-Unis.

L'anarchie cependant devenait de plus en plus grande ; le régime des Articles de Confédération se révélait de plus en plus impuissant, et de plus en plus progressait l'idée que prospérité d'un pays et gouvernement populaire sont deux choses incompatibles. C'est à ce moment que se réu-

(1) De Witt, *Histoire de Washington et de la fondation de la République des Etats-Unis*, Paris, 1855, p. 203.

nit la Convention. L'influence monarchique était alors si forte que l'on ne savait pas si cette Convention ne rétablirait pas l'ancien régime. « Aurons-nous un roi » se demandait Gerry, et il se répondait à lui-même négativement, sans être bien persuadé de ce qu'il avançait. Le Cabinet anglais concevait l'espoir d'introduire en Amérique une monarchie constitutionnelle, avec un fils de George III comme roi ; il redoutait même déjà que la reconnaissance portée à la France par l'Amérique pour son aide dans la guerre de l'Indépendance ne poussât les colonies émancipées à offrir le trône à un prince de la maison de Bourbon (1).

Après le vote de la Constitution et la consécration du régime républicain, les idées monarchiques subsistèrent pendant longtemps. Pour beaucoup, la monarchie restait un régime supérieur au régime républicain. Le général Hamilton, un des hommes politiques les plus en vue du moment, était un adversaire résolu de ce dernier régime, bien qu'il s'en défendît (2), parce qu'il y voyait un acheminement au despotisme et à l'affaiblissement de la moralité publique (3). Dans la demeure même du premier magistrat de la république, les conversations, nous dit Jefferson, se portaient de préférence sur les mérites comparés du ré-

(1) Bancroft, *op. cit.*, I, p. 277.

(2) Dans une lettre à Carrington, Hamilton déclare que tous les bruits de complots monarchiques sont absurdes et qu'il est lui-même un sincère partisan du système républicain dont le succès lui paraît assuré, mais il estime que la Constitution doit être interprétée largement (Moireau, *Histoire des Etats-Unis de l'Amérique du Nord.* Paris, 1892, II, p. 360, n. 1).

(3) Foster, *op. cit.*, p. 39.

gime monarchique et du régime républicain, et ce n'était pas à ce dernier qu'on donnait la préférence (1).

Dans ces conditions, on comprend que l'exercice d'un droit présentant une apparence aussi monarchique que le veto (2) suscita une violente opposition. Cette opposition se manifesta par des tentatives pour le supprimer ou tout au moins pour en réduire l'importance. En 1818, le représentant Lewis proposa d'enlever au Président des Etats-Unis son droit de veto, en alléguant que c'était là un pouvoir que le Président ne devait pas posséder. En 1833, le sénateur Kent proposa de réduire la majorité des deux tiers requise pour passer outre au veto à la simple majorité de la moitié plus un. La même proposition fut faite en 1835 et plusieurs fois encore. M. Kent faisait remarquer que le droit de veto tel qu'il était alors exercé tendait à établir entre les branches législative et exécutive du gouvernement une union contraire aux principes fondamentaux de la Constitution américaine. D'après lui, le droit de veto n'avait été concédé au pouvoir exécutif que pour lui servir de moyen de défense, alors que plusieurs Présidents en avaient fait un moyen d'action positive. M. Kent établissait en dernier lieu que, le pouvoir exécutif étant enclin à empiéter sur les domai-

(1) « The President received me cordially, but I cannot described the wonder and mortification with which the table conversation filled me. Politics were the chief topic and a preference of kingly over republican governments was evidently the favourite sentiments », rapporté par Van Buren, *op. cit.*, pp. 112-113.

(2) M. Esmein (*op. cit.*, p. 325) est d'accord avec nous sur l'apparence monarchique du droit de veto.

nes des autres pouvoirs, il convenait de restreindre son importance (1). Aucune de ces diverses tentatives ne réussit et cela fut fort heureux, car le remplacement de la majorité des deux tiers par la simple majorité de la moitié plus un impliquait la disparition de ce droit.

Insensiblement, un revirement se faisait dans l'opinion populaire. On cessait de s'indigner lorsqu'un Président faisait usage de son droit ; bientôt on en vint même à approuver ce frein à la toute-puissance du Congrès. Les causes de ce revirement sont multiples.

Nous trouvons une de ces raisons dans la disparition des idées monarchiques au commencement du XIX^e^ siècle. Après plus d'un demi-siècle d'existence, le régime républicain s'était fortement implanté aux Etats-Unis, au point qu'il n'était plus possible de penser à un autre régime. On ne vit plus dans le pouvoir exécutif un organe qui pourrait user de l'autorité qu'on lui accorderait pour exercer un pouvoir de plus en plus despotique ; tout au contraire, on prit l'habitude d'y voir un protecteur naturel contre les agissements des assemblées législatives.

La conception que les Américains avaient du principe de la Séparation des pouvoirs favorisait cette opinion. Nous avons vu dans notre Introduction qu'ils estimaient que les pouvoirs entre lesquels devaient être répartis les attributs de la souveraineté étaient rigoureusement égaux en droit (2).

(1) Mason, *op. cit.*, p. 137.

(2) C'est ce sentiment qu'on trouve si souvent exprimé dans le *Fédéraliste* et dans *The Madison Papers*.

Loin de ne voir dans le Président que le commis des Chambres, ils y voyaient leur égal. Comme elles, en effet, il était élu par le pays entier ; comme elles, il représentait la nation. Il était donc tout naturel qu'il estimât que son avis valait bien le leur, et qu'il lui était permis d'essayer de le faire prévaloir en cas de conflit.

Cela était d'autant plus naturel que la nature limitée de ce droit donnait aux Américains l'assurance que le Président ne l'emporterait que si une minorité importante le soutenait. Du moment que les Chambres étaient assurées de pouvoir briser sa résistance en votant, à une majorité des deux tiers, les lois frappées de veto, il était certain que le Président ne pourrait jamais user de son droit pour arriver à prendre une autorité tyrannique.

En même temps que s'éteignait ce mouvement d'hostilité contre le chef du pouvoir exécutif, un autre sentiment se réveillait chez les Américains, qui avait de tout temps existé à l'état latent dans leur esprit, le sentiment de défiance instinctive à l'égard de leurs législateurs et de la loi.

De tout temps, on avait eu un certain sentiment de méfiance à l'égard des assemblées représentatives ; on avait compris que ces assemblées, ne connaissant ni contrôle ni obstacle, pouvaient faire beaucoup de mal. A la fin du XIX^e^ siècle, ce sentiment s'accentua encore et contribua à rejeter le peuple du côté du pouvoir exécutif. Une telle méfiance nous paraît avoir sa source dans les vices mêmes du système américain et en second lieu dans la corruption de certains membres du Congrès. Examinons chacun de ces deux points.

Nous savons que le système législatif peut en principe se résumer en ces deux termes : initiative parlementaire, lois préparées par les comités. Ce système amène forcément le Congrès à voter des lois mal étudiées et mal rédigées. Dans un pays où le gouvernement a aussi l'initiative officielle des lois, il n'y a pour ainsi dire que celles qu'il présente qui soient votées. La plupart des lois sont donc faites sous l'inspiration d'un même esprit ; elles sont préalablement étudiées à l'aide de tous les moyens d'étude dont dispose le gouvernement central. En Amérique, il n'y a que les sénateurs et les représentants qui puissent présenter les bills. Ils ne s'en font pas faute du reste. Un nombre incroyable de projets sont déposés chaque année et les comités ont beau faire un choix dans la quantité, il en reste toujours un très grand nombre qui sont soumis au Congrès et votés par lui. Dans la seule session 1904-1905, environ 20.000 projets de lois, dit-on, furent déposés ; sur ce nombre les comités en choisirent environ 1.800 qui furent votés par le Congrès. Or il est impossible d'étudier suffisamment 1.800 projets de lois en une seule session, même si on les suppose répartis entre plusieurs comités. Le résultat de cette manière d'agir est donc une législation hâtive et insuffisamment étudiée.

De plus, tandis que les sénateurs sont des jurisconsultes expérimentés, habiles à rédiger un projet de loi bien coordonné, beaucoup de représentants sont sur ce point fort ignorants (1). Les bills qu'ils introduisent sont souvent in-

(1) Roosevelt, *L'Idéal américain*, trad. de Rousiers, Paris, p. 63.

complets, obscurs ou même contradictoires dans leurs dispositions. D'autre part, comme il n'y a ni dans le gouvernement, ni dans le Congrès de bureau de juristes, chargés de vérifier si les bills déposés sont suffisamment bien rédigés, on arrive à voir soumettre au Congrès des lois très mal faites. Le Congrès n'a pas le temps de les étudier suffisamment pour s'en apercevoir, et il les vote en leur laissant la forme sous laquelle on les lui a présentés.

Quelquefois même, deux bills contradictoires peuvent être votés dans la même session, voici comment : L'harmonie est en général obtenue en envoyant tous les bills relatifs à une même matière à une même commission, mais quelquefois cette répartition des bills est bien difficile à faire. Qu'on suppose alors deux bills envoyés à deux commissions différant par l'influence politique qui y domine. La rédaction et l'esprit des projets s'en ressentiront inévitablement ; si aucun des membres n'intervient au moment où ils sont soumis à l'approbation du Congrès, on verra ce dernier voter deux bills complètement contradictoires.

Ces quelques observations font comprendre pourquoi tant de lois sont mal rédigées, difficiles à appliquer, obscures dans leurs termes ou contradictoires dans leurs dispositions. Cette insuffisance des travaux législatifs est une des causes, qui expliquent le peu de confiance que les Américains ont dans leurs législateurs. Il en est une autre cependant, beaucoup plus importante, et beaucoup plus dangereuse : nous

voulons parler de la corruption d'un grand nombre de ces derniers (1).

D'après M. Bryce, le système employé dans les Etats-Unis pour la confection des lois favorise dans des proportions considérables le développement de la corruption. Toutes les lois étant faites par des comités composés chacun d'un petit nombre de sénateurs ou de représentants, ces derniers ont une très grande influence, tout en n'ayant qu'une responsabilité insignifiante. Dans une vaste assemblée, il est difficile à un seul d'intéresser à son projet ou de gagner à ses vues la majorité de ses auditeurs. Dans un petit comité, chaque membre peut faire adopter un bill que désire un grand industriel, un financier important, ou le chef d'une compagnie de chemins de fer. Il peut de même s'opposer à ce bill. Il peut faire abaisser les droits à l'importation, ce

(1) La corruption législative aux Etats-Unis est un sujet délicat pour lequel il ne faut pas accepter aveuglément toutes les opinions proposées. Nous suivrons dans notre étude ce qu'en disent MM. Roosevelt et Bryce dont l'impartialité est au-dessus de tout soupçon.

Un auteur qui donne des renseignements intéressants est M. Becker dans son livre *Die hundertiährige Republik. Sociale und politische Zustande in den Vereinigten Staaten Nord Amerika's* (Voir spécialement les pages très documentées 63 à 103). Voyez également l'amusant chapitre que Sumner Maine consacre à l'étude de la corruption dans ses *Essais sur le gouvernement populaire.*

Observons que de l'avis de la plupart des auteurs, on ne trouve cette corruption que dans le monde des politiciens : « Si l'on pénètre au fond, sous cette superficie parfois violente et trouble, dit M. de Laveleye, on trouve dans la très grande majorité des familles une vie intellectuelle et morale vigoureuse et saine, un attachement réel aux idées d'humanité et de justice. » *Le Gouvernement dans la Démocratie.* Paris, 1891, I, p. 380. Voyez également une citation en ce sens par Lecky, *op. cit.*, p. 94, n. 1.

qui aura pour conséquence la ruine de groupes entiers d'industriels ; il peut les faire relever, ce qui les enrichira ; il peut faire adopter telle ou telle loi sur les chemins de fer qui réduira ou augmentera les bénéfices de telle compagnie. On comprend que dans ces conditions, les sénateurs et les représentants soient l'objet de tentatives de corruption pressantes, de la part de tous ceux dont ils tiennent la fortune entre leurs mains. A dire vrai, les couloirs du Congrès sont assiégés par toutes ces personnes, industriels, directeurs de chemins de fer, financiers... à tel point qu'on a appelé « lobbyists » ceux qu'on y voit le plus souvent, et qui ont fini par ériger ce rôle de solliciteurs en véritable profession. Cette profession implique beaucoup de sollicitations et de marchandages : « Les lobbyists, dit M, Bryce, offrent des dédommagements à ceux qui soutiendront un bill qu'ils désirent voir passer ou à ceux qui combattront un bill qu'ils redoutent. Deux membres dont chacun veut faire voter un bill, ou dont l'un ne veut pas que l'on s'occupe de sa ligne de chemins de fer, tandis que l'autre désire le maintien du tarif sur un article qu'il fabrique, font un pacte par lequel ils s'engagent à se prêter un mutuel appui. Cela s'appelle « rouler la bûche », « *log rolling* ». « Vous m'aidez à faire rouler ma bûche qui est trop lourde pour ma force seule, et je vous aide à faire rouler la vôtre. »

Les exemples de cette corruption abondent. Tel sénateur déposa régulièrement pendant plusieurs années un projet préjudiciable aux intérêts d'une certaine compagnie de chemins de fer, déclarant ensuite à la compagnie qu'il le reti-

rerait moyennant une certaine somme. Tel autre, avocat d'une grande compagnie, recevait annuellement de très gros honoraires sans qu'on lui demandât jamais de plaider ; son unique fonction était de s'opposer aux lois préjudiciables à la société en question (1).

Sans doute ces tentatives de corruption sont quelquefois découvertes et sévèrement punies : mais bien rarement ; le lobbyist est généralement physionomiste et devine ceux à qui il peut s'adresser (2). Du reste, même si le sénateur ou le représentant est un homme intègre, qui refuse de conclure ces marchés, il hésitera avant de déposer une plainte contre le corrupteur. D'abord, il aura honte que l'on sache qu'un lobbyist a cru pouvoir s'adresser à lui ; puis, il ne voudra pas affronter un procès que son adversaire pourrait faire traîner en longueur et rendre si obscur que le public, ne

(1) M. Bryce raconte qu'en 1883 on publia des fragments de la correspondance échangée de 1876 à 1878 entre M. Huntington, un des propriétaires du chemin de fer central du Pacifique et un de ses agents. Il y parle de ses démarches auprès des sénateurs et des représentants ; il décrit également les manœuvres de la Compagnie adverse. Dans une lettre, il se sert d'une métaphore caractéristique : Scott, dit-il,a aiguillé les sénateurs S. et W. (c'est-à-dire qu'il les a fait sortir de la voie du Pacifique Central pour leur faire suivre sa propre voie). Mais vous savez qu'on pourra les aiguiller de nouveau dans l'ancienne voie en faisant les arrangements voulus lorsqu'on aura besoin d'eux. Bryce, *op. cit.*, III, p. 214.

(2) On ne peut d'autre part accuser quelqu'un de tentative de corruption uniquement parce que c'est un lobbyist assidu. La fréquentation du lobby est légale en soi ; il est tout naturel que les intéressés cherchent à éclairer l'opinion des législateurs par des conversations personnelles. C'est ce qu'explique fort bien M. Spofford dans son article : *Lobby*, de *The American Cyclopedia of Political Science* que l'on retrouvera dans Bryce, *op. cit.*, I, p. 596.

pouvant plus bien distinguer quelle est la victime et quel est le coupable, les confondra tous deux dans une égale réprobation (1).

Etant données ces circonstances, il est assez difficile de savoir au juste la proportion de législateurs corrompus qui se trouvent dans le Congrès. En ce qui concerne la législature de l'Etat de New-York, M. Roosevelt nous donne quelques détails intéressants. Il raconte comment, se trouvant désireux avec quelques amis de faire passer certaines lois utiles au bien commun, ils furent obligés de faire longtemps à l'avance l'étude approfondie des hommes de l'avis desquels dépendrait le vote du bill.

« Après avoir soigneusement étudié leurs caractères, nous avons conclu qu'un tiers environ des députés étaient susceptibles de corruption sous une forme quelconque. Cette proportion se trouve plus ou moins forte suivant les sessions (2). » La proportion est énorme, mais elle est certainement bien moindre pour l'assemblée fédérale. M. Bryce la fixe à environ cinq pour cent ; chiffre, qui nous paraît à son tour trop faible.

(1) « Prenons pour exemple l'affaire Bradly-Sessions, incident survenu au cours de la lutte de deux factions dans le parti républicain. Il s'agissait de la rentrée de M. Conkling au Sénat des Etats-Unis. Bradly, un « assemblyman » accusa Sessions, sénateur de l'Etat, d'avoir tenté de le corrompre ; l'affaire traîna indéfiniment, personne ne pouvait savoir s'il s'agissait de *blackmail* (prix du silence gardé sur un crime) ou d'achat de vote ; on se rappelait les noms des deux adversaires, mais on avait totalement oublié lequel des deux était l'accusé, et on les considérait avec une égale défaveur. » Roosevelt, *L'Idéal américain*, trad. de Rousiers. Paris, 1904, p. 65.

(2) Roosevelt, *op. cit.*, p. 64.

En tout cas, il ne nous semble pas que la détermination exacte de cette proportion soit une chose bien importante ; il faut plutôt considérer ce que pense le public ; or le public n'entend jamais parler que de corruption. Les journaux adverses s'accusent les uns les autres avec une égale violence. Dans toutes ces accusations, il est impossible pour le grand public de discerner la vérité de la calomnie : et cette incertitude rend le public sceptique à l'égard des uns et des autres ; scepticisme qui s'accompagnera toujours d'une certaine défiance envers les hommes politiques quels qu'ils soient.

A notre sens toutefois, ce sentiment ne trouve pas seulement sa cause dans la vénalité d'une partie des législateurs du Congrès. La corruption règne aussi dans d'autres pays, sinon au même degré, du moins dans de notables proportions, et cependant ces nations ne témoignent pas la même méfiance que les Américains envers leurs législateurs. Pénétrons un peu plus avant dans l'analyse des sentiments américains à ce sujet : nous y trouvons une sorte d'indifférence, de défiance même à l'égard de la loi. Pour les Européens en général, et surtout pour les Français, la loi apparaît comme une nécessité essentielle d'un bon gouvernement : on ne conçoit pas un régime où les fonctions du pouvoir législatif seraient réduites à leur strict minimum ; bien plus, on a pris l'habitude de chercher dans la loi le secours nécessaire pour amener un progrès quelconque. Sans loi, pas de progrès : il faut donc des lois, et il ne faut pas que le pouvoir législatif soit arrêté dans son œuvre par l'exercice

d'un droit tel qu'un droit de veto ou de sanction. En Amérique, au contraire, comme l'a dit un auteur, la loi apparaît comme un mal nécessaire dont il faut limiter l'étendue (1). Ce jugement est peut-être un peu extrême, mais sans aller aussi loin que cet auteur, il faut admettre que l'Américain ne voit pas dans la loi un remède à tous les maux (2). Pour lui, une loi bonne peut faire du bien, une loi mauvaise peut faire beaucoup de mal, mais après tout, la meilleure loi peut seulement prévenir le tort et l'injustice (3). Le facteur important, primordial du progrès, c'est l'individu lui-même. L'initiative d'un groupe d'hommes énergiques, conscients d'un mal social et désireux d'arriver à le supprimer, vaut

(1) Boutmy, *Eléments d'une psychologie politique du peuple américain*. Paris, 1902, p. 227.

(2) « Une sage législation et une droite administration peuvent sans doute faire un très grand bien à une communauté, et par dessus tout peuvent donner à chaque individu la chance de faire le meilleur travail pour lui-même. Mais en fin de compte, les propres facultés de l'individu doivent former le principal facteur pour opérer son propre salut. » Article de Roosevelt publié dans « *The Outlook* » du 28 juillet 1900, contenu dans le volume : *La Vie intense*, trad. de Faucigny-Lucinge et Izoulet. Paris, p. 121.

« Mes camarades compatriotes, de mauvaises lois sont une mauvaise chose, de bonnes lois sont nécessaires, et une nette, intrépide, sensée administration des lois est encore plus nécessaire, mais ce dont nous avons besoin par-dessus tout, c'est de regarder vers nous-mêmes pour veiller à ce que nos consciences, en tant qu'individus, et à ce que notre conscience nationale collective puissent répondre instantanément à tout appel pour une haute action, pour un élevé et généreux effort. » Discours prononcé par M. Roosevelt à l'ouverture officielle de l'Exposition pan-américaine à Buffalo, le 20 mai 1901. *La Vie intense*, p. 200.

(3) Roosevelt, *La Vie intense*, p. 232. Discours prononcé à l'Exposition de l'Etat de Minnesota le 2 septembre 1902.

mieux que toutes les lois du monde ; la seule chose qu'il faille demander aux législateurs est de s'abstenir de mettre obstacle au développement de ces initiatives.

Ainsi, cette défiance instinctive ou raisonnée que les Américains ont de leurs lois et de leurs législateurs permet de comprendre pour quelle raison, après avoir combattu le pouvoir exécutif, ils essayent maintenant de le fortifier aux dépens du pouvoir législatif ; maintenant que le pouvoir exécutif ne leur inspire plus d'inquiétude, ils se laissent diriger par ce sentiment de défiance et n'ont qu'un but : réduire la puissance du pouvoir législatif, la circonscrire dans des bornes étroites.

A cet égard, l'étude des Constitutions des Etats est très intéressante ; la plupart ont été modifiées au cours du siècle dernier et les changements qui y ont été introduits montrent bien cette double préoccupation de restreindre la puissance des Chambres législatives, de fortifier la situation de l'organe exécutif représenté par le gouverneur.

Dans un grand nombre de ces Constitutions on trouve des clauses interdisant à la législature de s'occuper de certaines matières pour lesquelles les abus pourraient plus facilement se produire et seraient plus préjudiciables ; à cet égard, ces Constitutions des Etats présentent un curieux contraste avec nos Constitutions européennes. Ces dernières ne contiennent que les prescriptions d'ordre général qui sont nécessaires pour la conservation du régime ; en Amérique, les Constitutions des Etats sont remplies de clauses se rapportant à des matières qui nous paraîtraient être d'or-

dre purement législatif. Prenons, par exemple, la Constitution de la Californie, votée et ratifiée en 1879 ; d'après la section 25, la législature ne pourra voter de lois sur un très grand nombre de matières dont voici quelques-unes : répression des crimes et délits, procédure des cours de justice, divorces, changement du nom des personnes ou des localités, répartitions et perceptions des impôts, émancipation d'un mineur, exemption d'impôts, taux de l'intérêt, salaire des fonctionnaires, adoption ou légitimation d'enfants, autorisation des loteries... Et cependant la Californie n'est pas l'Etat dont la Constitution renferme la plus longue liste de prohibitions. Les Constitutions du Mississipi et du Missouri, par exemple, renferment des listes encore bien plus complètes (1). Ainsi toutes ces matières échappent désormais à l'action de l'organe législatif, on a, pour employer l'expression d'un auteur, attaché le bras du législateur (2) ; on n'a pas voulu qu'il pût voter de lois sur des sujets où les abus auraient été faciles et particulièrement dangereux.

Il est certaines matières aussi dans lesquelles les abus peuvent facilement se produire : dans tout ce qui touche les emprunts, les impôts, les finances de l'Etat en général. Ici, les Constitutions étaient obligées de laisser une certaine latitude au législateur, car il n'était pas possible de lui interdire purement et simplement de légiférer sur ces points. Mais, dans un certain nombre de Constitutions, on trouve des pres-

(1) Bryce, *op. cit.*, II, p. 108.
(2) Boutmy, *op. cit.*, p. 219.

criptions destinées à prévenir les abus possibles. On décide ainsi que la législature ne pourra contracter d'emprunts que s'il se trouve une majorité des deux tiers, pour voter le bill ; on lui défend de décider l'exécution en régie de grands travaux d'utilité publique ; on lui interdit de promettre la garantie de l'Etat à des individus ou à des sociétés. Ailleurs, on exige que toute loi ordonnant un emprunt prévoie par la même occasion un fonds d'amortissement. Dans beaucoup de Constitutions, aussi, on fixe un maximum à la dette publique ; on stipule la somme d'impôts que l'Etat pourra percevoir annuellement (1). Toutes ces prescriptions n'existaient pas dans les Constitutions primitives des Etats, mais lorsqu'on a vu l'accroissement prodigieux du chiffre de la dette publique en dépit de la prospérité du pays, lorsqu'on a vu une gestion ignorante ou corrompue gaspiller les ressources communes, on s'est décidé à chercher un remède à ces maux pour couper le mal dans sa racine ; on a entouré de précautions minutieuses le droit qu'on était bien forcé de laisser à la législature de légiférer sur les matières financières.

Beaucoup de Constitutions ne se sont pas contentées d'interdire aux législateurs de s'occuper de certaines matières, elles lui ont imposé l'observation minutieuse de certaines règles de procédure pour le vote des lois sur les matières

(1) « En lisant ces clauses multiples, dit un auteur on est tenté de croire que la législature ressemble à un lapin qui cherche à sortir de son trou pour ravager toutes les récoltes voisines, et que le peuple des Etats a été forcé de fermer toutes les issues parce que c'était le seul moyen de s'opposer à cet irrésistible penchant au mal. » Bryce, *op. cit.*, II, p. 151.

mêmes dont elles lui permettaient de s'occuper. L'Indiana et l'Orégon ordonnent aux législateurs d'éviter les mots techniques dans la rédaction des lois ; l'Idaho interdit les séances secrètes ; le Kentucky et le Dakota du Sud déclarent qu'une loi n'aura d'effet que quatre-vingt-dix jours après la fin de la session. Comme on avait pris l'habitude de faire passer des lois mauvaises en les décorant d'un titre trompeur, certaines Constitutions établissent des règles sur l'intervalle qui doit s'écouler entre les diverses lectures du bill, sur sa lecture complète et publique, sur son titre qui doit résumer tout le contenu..... Toutes ces règles de procédure ont pour but de restreindre la sphère d'action de la législature, d'augmenter les chances de nullité d'une loi. Dans ces Etats,« toute loi, après avoir été promulguée, n'a encore qu'une autorité incertaine, contestable, précaire ; pour un iota qui manque, l'état de choses qu'on a voulu réformer revit et tout le travail législatif est à recommencer » (1).

Il faut mentionner une curieuse manière qu'ont les Américains de montrer à leurs législateurs l'opinion qu'ils ont

(1) Boutmy, *op. cit.*, p. 222. M. Boutmy fait également remarquer que ceci s'applique aux amendements constitutionnels : « Un amendement relatif à la prohibition de la vente des liqueurs fortes dans l'Iowa, approuvé par deux législatures consécutives, référé au peuple, voté régulièrement par lui, adopté à 30.000 voix de majorité, promulgué par le gouverneur, était entré en vigueur . Là-dessus la Cour suprême, saisie par une opposition, reconnaît qu'on a négligé de transcrire l'amendement tout au long comme l'ordonne la Constitution, sur le journal de l'une des deux Chambres de la première législature ; l'amendement est déclaré nul et de nulle valeur. »

d'eux. Certains Etats limitent la durée pendant laquelle leur législature pourra siéger ; il y aura ainsi des sessions de quarante, soixante, quatre-vingt-dix jours par exemple ; d'autres Etats stipulent que l'indemnité journalière accordée aux membres des Chambres sera diminuée après un certain nombre de jours et supprimée complètement après un certain nombre d'autres jours ; quelquefois la Constitution interdit de présenter une loi après un certain nombre de jours de la session en cours. « Si un grand intérêt public auquel on ne peut pourvoir que par une loi ou par un édit se révèle après ces délais expirés, ou si l'idée de la meilleure mesure à prendre apparaît tardivement dans les esprits, il n'y a plus de ressources : il faudra patienter (1). » Autrefois les législateurs se réunissaient tous les ans ; actuellement la grande majorité des Etats ne voient leur législature siéger que tous les deux ans et l'opinion publique est d'avis que cela est bien préférable (2).

Parallèlement à ces efforts pour diminuer l'influence du pouvoir législatif, les Constitutions des Etats ont tenté d'accroitre l'influence du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du gouverneur. Dans la presque totalité des Etats, le gouverneur a le droit de veto sur les bills votés par les Chambres, sauf nouvelle délibération à des majorités variables.

(1) Boutmy, *op. cit.*, p. 221.

(2) Dans la nouvelle Constitution de la Virginie du 10 juillet 1902, les Chambres ne se réunissent que pour soixante jours, et tous les deux ans ; cette durée peut être prolongée de trente jours sur l'avis des trois cinquièmes de la totalité des membres de chaque Chambre, *Revue de Droit public*, sept.-oct. 1903, p. 368.

En 1891 cette majorité était la majorité ordinaire dans deux Etats ; de la majorité du nombre total des membres élus dans sept Etats ; des deux cinquièmes du nombre total des membres élus dans deux Etats. Dans quinze Etats et dans trois Territoires, la Constitution exigeait les deux tiers des membres présents ; dans treize autres, les deux tiers devaient se calculer sur le nombre total des membres. Enfin, un certain Etat exigeait les deux tiers du nombre total des membres dans la Chambre qui avait pris l'initiative du bill et la majorité ordinaire dans la seconde Chambre. Dans quatre Etats seulement, le gouverneur n'avait aucun droit de veto. En 1903, il n'y avait plus que l'Ohio, le Rhode Island et la Caroline du Nord dont le gouvernement fût dépourvu du droit de veto. Mais l'année suivante, dans l'Ohio, on adoptait un amendement constitutionnel tendant à donner au gouverneur, non seulement le droit de s'opposer aux bills entiers, mais même à une section d'un bill, à un article séparé d'un bill d'appropriation, sauf nouveau vote à la majorité des deux tiers (1). Il est à prévoir aussi que le Rhode Island accordera un jour ou l'autre le droit de veto au gouverneur ; tout récemment, le gouverneur Kimball prenait l'initiative de cette proposition dans un message aux Chambres (2).

L'étude de ces amendements introduits dans les Constitutions des Etats nous a montré les sentiments qui animent

(1) *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1903, pp. 129-130.

(2) *Idem*, p. 264.

le peuple américain à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif de chaque Etat. Nous avons vu qu'ils profitaient de toutes les occasions pour restreindre la sphère d'influence de la législature, pour fortifier la situation du gouverneur et le rendre plus indépendant en lui donnant un droit de veto de plus en plus étendu.

En ce qui concerne la Constitution fédérale, le Congrès a eu à se prononcer sur plusieurs propositions nées de ce sentiment d'hostilité latente contre le pouvoir législatif. Elles ont été de deux sortes : les unes tendaient à permettre au Président de s'opposer à des articles séparés des bills d'appropriation, les autres à élever la majorité requise pour passer outre au veto. Aucune n'a pu réussir jusqu'à présent.

Le fait qui a motivé les premières propositions est cette pratique du Congrès d'ajouter les bills qu'il tient à faire passer et auxquels il sait le Président hostile à d'autres bills importants d'appropriation ; ces bills secondaires, « chevauchant » sur les autres, sont ce qu'on appelle des « riders ». Le Président se trouve en face du dilemme suivant : opposer son veto aux bills d'appropriation, ce qui le mettrait hors d'état de pourvoir aux besoins du gouvernement, ou signer le bill, ce qui sera encourager le Congrès à adopter désormais cette tactique ; ce sera renoncer purement et simplement à l'exercice d'un droit constitutionnel. Comme nous l'avons vu plus haut (1), l'attitude énergique du président Hayes, qui ne craignit pas d'opposer son veto à plu-

(1) Voir l'historique des riders dans notre 2e partie, chap. III, sect. I.

sieurs bills importants d'appropriation pour maintenir son droit, découragea le pouvoir législatif, et lui fit abandonner cette pratique. Aujourd'hui, les règlements des Chambres interdisent d'insérer dans les bills d'appropriation des clauses qui leur sont étrangères. Il n'en reste pas moins que le Congrès pourrait un jour ou l'autre, modifier à nouveau son règlement et reprendre la tactique ancienne pour amener le Président à accepter ses volontés ; c'est dans le but de prévenir la possibilité de ces abus que l'on proposa de permettre au Président d'opposer son veto à des articles séparés des bills d'appropriation. Cela lui permettrait de frapper uniquement la clause qui lui déplaît, tout en donnant force de loi aux autres articles du bill. La clause frappée de veto serait susceptible d'être votée à nouveau si elle obtenait la majorité des deux tiers dans les deux Chambres du Congrès. Cette extension du droit présidentiel serait de la plus haute importance et c'est cette importance même qui fait hésiter à la réaliser. Le résultat immédiat serait la destruction virtuelle du seul moyen de domination que le Congrès a sur le Président, si l'on excepte la procédure presque impraticable de la mise en accusation. Un Président, maître du tiers du Sénat, c'est-à-dire maître des voix de trente sénateurs, serait en état d'entamer une lutte acharnée avec le Congrès, sans que celui-ci puisse le combattre par les moyens indiqués plus haut. Un autre résultat de cette mesure serait, il est vrai, de faire effectuer d'importantes économies. Actuellement, un Président ne peut opposer son veto à un article ouvrant un certain crédit sans l'opposer au bill en-

tier. Il le pourrait avec l'amendement proposé et il userait probablement fréquemment de son droit. Il économiserait de ce chef, dit-on, plusieurs millions de dollars par an (1).

Plusieurs tentatives ont été également faites tendant à remplacer la majorité des deux tiers des membres présents, par la majorité des deux tiers, calculée sur le nombre total des membres de chaque Chambre. Ces tentatives ne semblent cependant pas correspondre à un sentiment général ; elles sont plutôt l'expression du mécontentement présidentiel à la vue de plusieurs bills frappés de vetos et cependant votés ; c'est ainsi que le 2 août 1882, le Congrès vota à nouveau à la majorité des deux tiers un bill frappé de veto par le président Arthur, alors que la majorité nécessaire n'aurait pas été atteinte, si elle avait été calculée sur le nombre total des membres de chaque Chambre. Le surlendemain, un amendement à la Constitution était proposé par M. Hutchins, de New-York, Etat auquel appartenait le président Arthur. L'année suivante, M. Hutchins déposait encore le même amendement, et il était imité en 1884 par un autre représentant de l'Etat de New-York. Ces propositions apparaissent donc bien comme l'expression du mécontentement présidentiel (2).

En somme, toutes ces propositions font ressortir une chose jusqu'à l'évidence même : c'est que le revirement de l'opinion populaire en ce qui concerne le droit de veto est actuellement complet. Non seulement on a pris l'habitude

(1) Bryce, *op. cit.*, I. p. 310.
(2) Mason, *op. cit.*, p. 138.

de le voir exercer sans en être choqué, mais encore on approuve un Président qui l'aura exercé fréquemment. La nation est contente de pouvoir se reposer sur quelqu'un qu'elle a choisi et qui est responsable devant elle. Loin de lui savoir mauvais gré s'il fait un usage énergique de son droit, elle l'approuve et elle l'a bien montré lorsqu'en 1893 elle renouvela son mandat à Cleveland, alors qu'il avait opposé à lui seul et en quatre ans deux fois plus de vetos que tous ses prédécesseurs réunis dans l'espace d'un siècle. Bref, pour employer l'expression imagée d'un auteur (1), la nation a pris l'habitude de voir dans la personne de son Président un tribun du peuple, chargé de protéger les citoyens contre le Congrès.

(1) Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, 1903, II, p. 517.

Vu :

Le Président de la Thèse,
F. MOREAU.
Aix, le 4 janvier 1906.

Vu :

Le Doyen,
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie,
BELIN.

TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie. v

Préface. 1

INTRODUCTION

Le principe de la Séparation des pouvoirs et les pouvoirs législatifs du Président à la Convention de Philadelphie.

Chapitre I. — Les constituants de Philadelphie et la tâche qu'ils avaient à accomplir 5

Chapitre II. — La règle de la Séparation des pouvoirs prise comme principe directeur par les constituants de Philadelphie. 13

Chapitre III. — Caractère particulier de la conception américaine de la Séparation des pouvoirs. Le système des contrepoids. 28

Chapitre IV. — Caractère particulier de la conception américaine de la Séparation des pouvoirs (suite). Le droit de veto. 43

PREMIÈRE PARTIE

Le rôle positif du Président dans la confection de la loi.

Chapitre I. — Le Président et l'initiative des lois. Le droit de message. 65

Chapitre II. — Le Président et la discussion des lois. Les comités 89

Chapitre III. — Le Président et le vote de la loi. 105

Chapitre IV. — Des possibilités de modification du système américain. 140

DEUXIÈME PARTIE

Le rôle négatif du Président dans la confection de la loi. Le droit de veto.

CHAPITRE I. — Considérations théoriques sur le droit de veto. 157
Section I. — Nature du droit de veto. 157
Section II. — Parallèle entre le droit de veto du Président des Etats-Unis et les droits analogues conférés à l'Exécutif par les Constitutions européennes. 165
CHAPITRE II. — De la procédure du droit de veto, et des controverses que l'exercice de ce droit a soulevées . 187
CHAPITRE III. — La pratique du droit de veto 211
Section I. — Vetos tendant à sauvegarder des dispositions constitutionnelles 211
Section II. — Vetos opposés à des bills concernant les relations du gouvernement avec les individus . 230
Section III. — Vetos opposés à des bills concernant l'administration générale du patrimoine national. . . 238
CHAPITRE IV. — Le veto devant l'opinion. 261

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Hte-Marne).